



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2021

Migration - ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz, 1987-1995

Espahangizi, Kijan

Abstract: Der Artikel setzt sich mit dem Aufkommen des Begriffs Migration in der Schweiz zwischen Ende der 1980er und Mitte der 1990er Jahre auseinander. Durch eine dichte Beschreibung epistemischer und sozialer Zusammenhänge wird das Entstehen eines neuen Migrationsdiskurses rekonstruiert, der die Wahrnehmung von und Umgang mit grenzüberschreitender Mobilität in der Schweiz nachhaltig geprägt hat. In den politischen Debatten und Aushandlungsprozessen zwischen staatlichen Behörden, Sozialwissenschaften, Hilfswerken, Kirchen, politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen und ›Betroffenen‹ im Untersuchungszeitraum wurden verschiedene Aspekte und Wissensbereiche im Namen der ›Migration‹ neu zusammengebracht und reorganisiert, allen voran die Bereiche Asyl und Arbeit, aber auch Demografie, Entwicklung, Integration und Kultur. Bis Mitte der 1990er Jahre entwickelte der neue Migrationsdiskurs eine Eigendynamik, aus der heraus zeitgenössische Akteure anfangen, die Schweiz als ›Migrationsgesellschaft‹ wahrzunehmen. Mit der Fallstudie zur Schweiz leistet der Artikel einen Beitrag zur allgemeineren Debatte, wie die Geschichte von Migrationsregimen geschrieben werden kann.

DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.109>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-203808>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Espahangizi, Kijan (2021). Migration - ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz, 1987-1995. Zeitschrift für Migrationsforschung, 1(2):5-38.

DOI: <https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.109>

Kijan Espahangizi

›Migration‹. Ein neues Konzept zwischen Politik und Wissenschaft in der Schweiz, 1987–1995

Zusammenfassung

Der Artikel setzt sich mit dem Aufkommen des Begriffs Migration in der Schweiz zwischen Ende der 1980er und Mitte der 1990er Jahre auseinander. Durch eine dichte Beschreibung epistemischer und sozialer Zusammenhänge wird das Entstehen eines neuen Migrationsdiskurses rekonstruiert, der die Wahrnehmung von und Umgang mit grenzüberschreitender Mobilität in der Schweiz nachhaltig geprägt hat. In den politischen Debatten und Aushandlungsprozessen zwischen staatlichen Behörden, Sozialwissenschaften, Hilfswerken, Kirchen, politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen und ›Betroffenen‹ im Untersuchungszeitraum wurden verschiedene Aspekte und Wissensbereiche im Namen der ›Migration‹ neu zusammengebracht und reorganisiert, allen voran die Bereiche Asyl und Arbeit, aber auch Demografie, Entwicklung, Integration und Kultur. Bis Mitte der 1990er Jahre entwickelte der neue Migrationsdiskurs eine Eigendynamik, aus der heraus zeitgenössische Akteure anfangen, die Schweiz als ›Migrationsgesellschaft‹ wahrzunehmen. Mit der Fallstudie zur Schweiz leistet der Artikel einen Beitrag zur allgemeineren Debatte, wie die Geschichte von Migrationsregimen geschrieben werden kann.

Schlagwörter

Schweiz, Migrationspolitik, Migrationsregime, Migrationsforschung, Migrationsmanagement, Globale Migration

Dr. Kijan Espahangizi
Zentrum ›Geschichte des Wissens‹, Universität Zürich & ETH Zürich

Migrationsforschung und Politik / Zeitschrift für Migrationsforschung – Journal of Migration Studies 2021 1 (2): 5–38,
<https://doi.org/10.48439/zmf.v1i2.109>

›Migration‹. A New Concept Between Politics and Social Sciences in Switzerland, 1987–1995

Abstract

The article deals with the emergence of the concept of migration in Switzerland between the late 1980s and mid-1990s. By providing a thick description of epistemic and social contexts, the author reconstructs the emergence of a new discourse on migration which shaped the perception and regulation of cross-border mobility in Switzerland. In the debates and political negotiation processes between state authorities, social sciences, aid agencies, churches, political parties, civil society organizations and ›affected persons‹, various aspects and areas of knowledge were brought together and reorganized in the name of ›migration‹, above all asylum and labor, but also demography, development, integration and culture. By the mid-1990s, the new discourse on ›migration‹ had developed such a momentum that contemporary actors began to perceive Switzerland as a ›migration society‹. With this case study on Switzerland, the article contributes to the more general debate of how to write the history of migration regimes.

Keywords

Switzerland, migration policy, migration regime, migration studies, migration management, global migration

* * * * *

1 Migration – die Geschichte eines neuen Konzepts

Am 4. April 1989 präsentierte der Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD¹, ein neues Konzept für die Schweizer Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre. Der von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe verfasste Strategiebericht sorgte mit seinem Plädoyer für eine neue »Migrationspolitik« für Aufsehen, die die

Ich möchte mich bei den HerausgeberInnen, der anonymen GutachterIn, der IMIS Nachwuchsgruppe ›Die wissenschaftliche Produktion von Wissen über Migration‹ sowie Frank Wolff, Boris Nieswand, Onur Erdur und Georg Kreis für die hilfreichen Hinweise und kritischen Rückmeldungen bedanken.

1 Die nationale Regierung der Schweiz heißt Bundesrat. Deren Mitglieder heißen Bundesräte und stehen je einem Departement (vergleichbar mit den Ministerien in Deutschland) vor.

traditionell getrennten Bereiche der Asyl- und Ausländerpolitik zusammenführen sollte. Der Bericht brachte einen Begriff ins Spiel, der in der Schweiz vorher kaum gebraucht worden war und in der Folge die öffentliche Debatte prägen sollte: *Migration*.

Noch in den frühen 1990er Jahren wurde »Migration« in der Schweiz als Fremdwort wahrgenommen, das zuweilen sogar noch in Anführungsstriche gesetzt wurde.² Aus heutiger Sicht ist der damalige Neuigkeitswert dieses Begriffs kaum mehr nachzuvollziehen. Es erscheint längst selbstverständlich, dass mit Migration unterschiedlichste soziale Bereiche und politische Handlungsfelder verbunden werden, vom Asylwesen und Arbeitsmarktfragen bis hin zu Integration, Globalisierung, Religion, Kultur, Bürgerschaft, Sicherheit, Diskriminierung, Identität und vielem mehr. Die Kontroversen, die in der Schweiz auf den Vorschlag des Strategieberichts von 1989 folgten, AsylbewerberInnen und ausländische Arbeitskräfte zusammenzudenken, deuten an, dass selbst dieser Zusammenhang nicht »von der Sache her« gegeben war, sondern im Namen der Migration überhaupt erst hergestellt wurde. Ausgangspunkt der vorliegenden Studie ist entsprechend die Feststellung, dass das Aufkommen des Begriffs »Migration« in der öffentlichen Debatte der Schweiz keine oberflächliche semantische Verschiebung darstellt, sondern Ausdruck einer tieferreichenden Umstrukturierung verschiedener Diskurs- und Handlungsfelder ist – also nicht einfach alter Wein in neuen Schläuchen. Die in der Schweiz ab Ende der 1980er Jahre erst in einzelnen Fachkontexten und dann in den frühen 1990er vermehrt öffentlich verwendete Bezeichnung »Migration« markiert hierbei ein diskursives Feld, auf dem unterschiedliche Themen miteinander in Verbindung gebracht wurden und sich verschiedene Akteure mit ihren Interessen und Projekten einschreiben und positionieren konnten: staatliche Behörden, PolitikerInnen, Parteien, Hilfswerke, Kirchen, NGOs bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen, WissenschaftlerInnen, »Betroffene« und viele mehr. Die Machteffekte dieser diskursiven Verschiebung bzw. deren konstitutive Wechselwirkung mit handfesten Praktiken, Normen und Institutionen lässt sich mit Hilfe des analytischen Konzepts des »Migrationsregimes« sinnvoll erfassen (Rass und Wolff 2018). Hierbei geraten nicht nur staatliche Mechanismen, Gesetze und Maßnahmen in den Blick, die grenzüberschreitende menschliche Mobilitätsformen regulieren, sondern die komplexen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse, aus denen diese hervorgehen bzw. in die sie eingebettet sind. Die Begriffe, Konzepte, Kategorien, Theorien und Wissensbestände, die die Perspektiven der beteiligten Akteure

2 Das wird im Folgenden anhand der deutschsprachigen Debatten in der Schweiz aufgezeigt, lässt sich im Großen und Ganzen aber auch für die öffentlichen Debatten in den französischen und italienischen Sprachregionen der Schweiz verallgemeinern.

prägen – so ein breiter interdisziplinärer Konsens der neueren Migrationsforschung (Boswell 2016) –, spielen entsprechend eine wesentliche Rolle. Eine zentrale Herausforderung der Migrationsgeschichte besteht daher darin, die Historizität dieser wirkmächtig werdenden Wissensformen und Perspektiven auf grenzüberschreitende menschliche Mobilität herauszuarbeiten. Die vorliegende Fallstudie zur Schweiz leistet hierzu einen Beitrag, der nicht nur die historische Genealogie bestimmter Migrationskategorien untersucht, sondern einen Schritt weitergehend die Historizität des zugrundeliegenden Konzepts ›Migration‹. Die Geschichte der diversen nationalen Zulassungs- und Präsenzregime grenzüberschreitender menschlicher Mobilität (Arbeit, Asyl, Assimilation etc.) geht in der Schweiz mindestens bis ins frühe 20. Jahrhundert zurück (Holenstein et al. 2018). Aber erst mit dem Aufkommen des Konzepts ›Migration‹ ab den späten 1980er Jahren wurden diese verschiedenen Regime, so das zentrale Argument, in einem übergreifenden Rahmen auf neue Weise zusammengeführt und als umfassendes ›Migrationsregime‹ reorganisiert. Analog kann man sagen, dass die Schweiz erst im Zuge der Etablierung des neuen wirkmächtigen Migrationsdiskurses in den 1990er Jahren zu einer ›Migrationsgesellschaft‹ wurde.³ Damit soll im Folgenden eine Gesellschaft gemeint sein, die eben nicht nur von Ein- und Auswanderung geprägt ist – dies ist die Schweiz schon länger (ebd.) –, sondern eine Gesellschaft, in der sich die öffentlichen Debatten ganz maßgeblich um den Themenkomplex Migration drehen. Mehr noch: Das regelrecht ›obsessive‹ Streiten über Migrationsfragen avanciert hier zu einem zentralen Modus gesellschaftlicher Selbstverständigung.⁴ Die späten 1980er und frühen 1990er Jahre stellen aus dieser Perspektive einen wichtigen Umschlagpunkt in der historischen Genealogie der ›Migrationsgesellschaft‹ Schweiz dar, der sich an der gesellschaftlichen Verbreitung des Begriffs ›Migration‹ festmachen lässt.

Dreißig Jahre nachdem der Strategiebericht von 1989 den Begriff Migration in der Schweizer Öffentlichkeit ins Spiel brachte, eröffnete im Bernischen Historischen Museum die Ausstellung *Homo migrans – 2 Millionen Jahre unterwegs*.⁵ Migration erscheint hier nunmehr als etwas, das es schon immer gegeben hat, als eine anthropologische Konstante. Die Perspektivverschiebungen, die mit dem Aufkommen des Migrationsdiskurses in den letzten Jahrzehnten einhergingen, sind längst verinnerlicht und so aus dem Blick

3 Siehe etwa die gleichnamige Publikationsreihe des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück: <https://www.imis.uni-osnabrueck.de/publikationen/migrationsgesellschaften.html>. Zugriff: 15.3.2020.

4 Hierbei beziehe ich mich auf die Debatten der letzten Jahre zu »postmigrantischen« Perspektiven (Foroutan et al. 2018; Espahangizi 2018).

5 <https://www.bhm.ch/de/ausstellungen/wechselausstellungen/homo-migrans/>. Zugriff: 29.2.2020. Zum Begriff *homo migrans* siehe auch Bade (2002, S. 55).

geraten. Wie das Beispiel der Ausstellung zeigt, gilt dies auch für die veränderte Wahrnehmung der Menschheitsgeschichte als eine Geschichte von Wanderungen. Der popularisierte Befund, dass Migration einen universalhistorischen »Normalfall« (Bade und Oltmer 2004) darstellt, kann jedoch selbst als Gegenstand einer Zeitgeschichte verstanden werden, die zunehmend in den Horizont geschichtswissenschaftlicher Forschung rückt (Espahangizi 2018). Aus diesen Vorüberlegungen lassen sich folgende Fragen ableiten: Wie kam es, dass der Begriff »Migration« in der Schweiz – und der Ansatz dieser Fallstudie ließe sich sicherlich mit Gewinn auch auf Länder wie Deutschland übertragen – seit den 1980er Jahren in den Fokus wissenschaftlicher, politischer und medialer Debatten geriet? Und was waren Bedingungen, Ursachen, Formen und Folgen dieses historischen Prozesses? Oder anders formuliert: Wie wurde Migration zu einer Linse, die unsere Sicht auf die Welt und damit auch unser Handeln prägt?⁶

Um diese Fragen zu beantworten, wird die Formierung des neuen Migrationsdiskurses in der vorliegenden Fallstudie zur Schweiz aus zwei Perspektiven beleuchtet: in Hinblick auf epistemische sowie soziale Zusammenhänge. Aus der ersten Perspektive wird Migration als ein Wissensobjekt verstanden und in Hinblick auf seine Bedeutungsinhalte und Leistungen im historischen Wandel befragt (Lässig und Steinberg 2017; Stricker 2019). Migration wird dabei spezifisch auch als *bridging frame* aufgefasst, als ein epistemisch flexibles Konzept, das unterschiedliche Themen miteinander verknüpft, neu in Relation gesetzt, in einen übergeordneten Rahmen integriert und dabei auch seine Bedeutung verändert. Ausgangspunkt ist hier der genannte Strategiebericht von 1989 mit seinem Vorschlag, Arbeitsmarktfragen und Asylwesen in einer »ganzheitlichen« Migrationspolitik zusammenzufassen. Die politischen Aushandlungsprozesse rund um diesen Schweizer »*migration-asylum nexus*« (Oelgemöller 2017, S. 52) stehen im Fokus der vorliegenden Studie. Dabei geraten aber auch weitere Themen- und Wissensfelder in den Blick, die im Betrachtungszeitraum mit diesem neuen Migrationsdiskurs in Verbindung gebracht werden, wie etwa Demografie, Entwicklungspolitik, Integration und Kultur.

Aus einer zweiten Perspektive werden die konkreten politischen Kontexte und sozialen Netzwerke betrachtet, in denen das Konzept Migration aufgegriffen wurde, sowie die Interessen und Ressourcen, die dabei mobilisiert wurden. Hierbei steht insbesondere der Austausch zwischen Politik und Wissenschaft im Fokus (Espahangizi und Wulz 2020), in dem sich der neue Migrationsdiskurs in der Schweiz ab den 1980er Jahren maßgeblich formierte

6 Der vorliegende Aufsatz steht im Kontext eines größeren Forschungsprojekts zu dieser Frage.

(Wicker 2003; Haug und Kreis 2017). Entsprechend werden soziale Netzwerke und Akteure betrachtet, die relevante Verbindungen zwischen den Bereichen herstellen, personell, institutionell und inhaltlich. So gerät auch die Geschichte der neueren Migrationsforschung in den Blick, ganz im Sinne ihrer eigenen »reflexiven Wende« (Nieswand und Drotbohm 2014).

Die Formierung des neuen Migrationsdiskurses in der Schweiz lässt sich nur nachvollziehen, wenn die epistemischen, politischen und sozialen Zusammenhänge, in denen er situiert ist, gleichermaßen untersucht werden. Zudem gilt es aber auch im Blick zu behalten, dass es im Folgenden zwar um Entwicklungen im nationalen Rahmen der Schweiz geht, für die jedoch der Austausch mit internationalen Kontexten konstitutiv ist (Speich Chassé 2013). So ist die Entstehung des neuen Migrationsregimes in der Schweiz eng mit globalen Migrationsdebatten in internationalen Organisationen und speziell auch mit dem europäischen Integrationsprozess verbunden. Oelgemöller (2017) argumentiert, dass Migration ab den 1960er Jahren in mehreren Schüben, und insbesondere dann ab den 1980er Jahren, zu einem zentralen Themenfeld internationaler Politik aufstieg. Was auf der Ebene internationaler Organisationen in den letzten Jahren bereits untersucht worden ist (z.B. Pécoud 2014; Oelgemöller 2017; Georgi 2019 sowie auch schon Düvell 2002), muss jedoch noch genauer auf Rück- und Wechselwirkungen im nationalstaatlichen Rahmen befragt werden (Gees 2006; Berlinghoff 2016). Mit welchen Interessen und Effekten wurden hier internationale Migrationsdebatten aufgenommen, übersetzt bzw. ignoriert? Wie fügen sie sich in nationale politische Kulturen, Institutionen und Praktiken ein bzw. wie verändern sie diese?

Die vorliegende Fallstudie zu den Debatten um eine neue ›Migrationspolitik‹ in der Schweiz zwischen 1987 und 1995 basiert auf neu gesichtetem Archivmaterial und zahlreichen Interviews mit historischen AkteurInnen. Ziel ist es, mittels dichter Beschreibung zu einem tieferen Verständnis der miteinander verwobenen wissens- und politikhistorischen Dynamiken zu gelangen, die die heutige Wahrnehmung von bzw. den Umgang mit Migration geprägt haben – und die auch über den Fall Schweiz hinaus für die Migrationsforschung relevant sind.

2 Der Strategiebericht

Im September 1987 rief die Bundesrätin Elisabeth Kopp als Vorsteherin des EJPD eine interdepartementale Arbeitsgruppe (kurz: Strategiegruppe) unter der Leitung von Peter Arbenz ein, dem damaligen Delegierten der Schweizer Regierung für das Flüchtlingswesen. Zusammen mit Vertretern der Departemente für auswärtige Angelegenheiten EDA und für Volkswirtschaft EVD

sowie der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SZF sollte eine neue Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 1990er Jahre konzipiert werden. Damit reagierte die Bundesrätin auf steigende AsylbewerberInnenzahlen und wachsenden politischen Druck. Die staatlichen Strukturen zeigten sich auf die Entwicklungen im Asylbereich nicht vorbereitet. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren jahrzehntelang vor allem Kontingentflüchtlinge des UNHCR bzw. des Internationalen Roten Kreuz in die Schweiz geholt worden, die kein Asylverfahren durchlaufen mussten. Ein erstes Asylgesetz wurde in der Schweiz überhaupt erst 1981 in Kraft gesetzt und seit den frühen 1980er Jahren kamen vermehrt Menschen aus dem Globalen Süden auf eigene Faust in die Schweiz, um vor Ort Asyl zu beantragen – zunächst vor allem aus der Türkei und Sri Lanka. Die aufgeheizten medialen Debatten rund um vermeintliche »Schlepper«, »unechte Flüchtlinge« und »Wirtschaftsflüchtlinge« erreichten im Vorfeld der Volksabstimmung zur zweiten Revision des Asylgesetzes im April 1987 einen ersten Höhepunkt (Skenderovic und D'Amato 2008, siehe auch Poutrus 2019). Die Anwesenheit der neuen »Asylanten«, die sich auch auf den Schweizer Arbeitsmarkt einbrachten, interferierte mit dem seit den 1960er Jahren in der Schweiz aufgebauten kontingentierten Zulassungssystem für ausländische Arbeitskräfte (Berlinghoff 2013). Ziel dieses ins westeuropäische »Gastarbeit«-Regime eingebetteten Systems war es, einerseits die notwendige Zufuhr von Arbeitskräften sicherzustellen und andererseits der staatspolitischen Maxime eines »ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung« gerecht zu werden (Strategiegruppe 1989, S. 43). Dies sollte »Überfremdung« verhindern – ein in der Schweiz um 1900 geprägter Kampfbegriff, der seit den 1960er Jahren politisch mobilisiert wird (Skenderovic und D'Amato 2008). Die AsylbewerberInnen, die in den 1980er Jahren eigenständig einreisten und Einzelgesuche stellten, störten diesen prekären politischen Status quo sowie die kategorische Trennung im staatlichen Umgang mit Arbeitskräften und Flüchtlingen. Sie stellten eine neue soziale Realität dar, der sich die staatlichen Behörden aber etwa auch Hilfswerke und zivilgesellschaftliche Organisationen stellen mussten.

Aufgabe der 1987 einberufenen Strategiegruppe war es, Deutungs- und Handlungsspielräume auszuloten und neue konzeptuelle Angebote zu entwickeln, wie der Schweizer Staat seine Asyl- und Flüchtlingspolitik langfristig aufstellen sollte. Dabei wurden im Sinne der eingangs entwickelten Analysedimensionen verschiedene Ressourcen auf epistemischer und sozialer sowie auf internationaler Ebene genutzt: Neben der eigenen Expertise der Mitglieder orientierte sich die Strategiegruppe auch stark am Kontext internationaler Organisationen der Flüchtlingshilfe, mit denen Peter Arbenz als

Delegierter für das Flüchtlingswesen in engem Austausch stand, vor allem mit dem Hochkommissariat für Flüchtlinge der UNO. Neben Arbenz spielte Rudolf Weiersmüller, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik am Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, eine wichtige Rolle in der Strategiegruppe.⁷ Im Zuge seiner früheren Zusammenarbeit mit dem UNHCR hatte er ebenfalls einschlägige Erfahrungen mit dem internationalen, vornehmlich englischsprachigen ExpertInnendiskurs zu Migration gesammelt. Darüber hinaus zeigen die Akten der Strategiegruppe, dass Vertreter des UNHCR als Experten angehört wurden.⁸ Weiersmüller war zudem in den 1970er Jahren an der Botschaft der Schweiz in Kanada tätig gewesen. Er nutzte seine Beziehungen, um Informationen aus erster Hand zum Stand der dortigen Migrationspolitik zu erhalten, die bereits »in einzelnen schweizerischen parlamentarischen Kreisen diskutiert« wurde.⁹ Aufgrund ihrer guten Kenntnis der internationalen Debatten ging die Strategiegruppe davon aus, dass es sich bei der »Asylkrise« (Oelgemöller 2017, S. 5) nicht um eine rein auf die Schweiz beschränkte temporäre Entwicklung handelte, sondern um das Symptom einer dauerhaften weltweiten Entwicklung mit entsprechendem Handlungsdruck auch auf nationaler Ebene.

Ein weiterer wichtiger inhaltlicher Bezugspunkt für die Strategiegruppe waren die Sozialwissenschaften. Schon kurz nach Einberufung der Strategiegruppe wurde der deutsche Soziologe Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, der das Soziologische Institut an der Universität Zürich leitete, als Experte hinzugezogen.¹⁰ Hoffmann-Nowotny hatte sich in den 1970er Jahren mit seinen Arbeiten zur *Fremdarbeitersozilogie* profilieren können (Espahangizi 2019), in der Schweiz und auch international. Zwischen 1978 und 1986 leitete er das Research Committee on Migration der International Sociological Association.¹¹ Bereits Ende der 1960er hatte sich Hoffmann-Nowotny im Rahmen seiner Doktorarbeit in Zürich intensiv mit der Sozialforschung zum Thema Migration auseinandergesetzt, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg gerade auch im Kontext der Debatten internationaler Organisationen wie der UNESCO formiert hatte (Mösslinger 2019). Vor diesem Hintergrund entwickelte er eine umfassende deutschsprachige Migrationstheorie, die sich durch

7 Interview von KE mit Peter Arbenz, 24.7.2019, Winterthur.

8 Siehe Programm der Sitzung der Strategiegruppe im August 1988, Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), Akten des Delegierten für das Flüchtlingswesen, E4280A#1998/296#257*.

9 Brief von Weiersmüller an die Schweizerische Botschaft in Ottawa, 19.12.1988, BAR E4280A#1998/296#258*.

10 Arbeitsprogramm der Seminartagung der interdepartementalen Strategiegruppe vom 6.–8.4.1988 in Gerzensee. BAR E4280A#1998/296#258*.

11 Zu seiner Bio- und Bibliografie siehe die Sonderausgabe der Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaften zu seinem Tod im Jahr 2003, Band 28 (2–4).

eine dezidiert internationalistische und strukturfunktionalistische Perspektive auszeichnete (Hoffmann-Nowotny 1970). Migration stellte sich hier als ein Ausgleichsmechanismus zwischen Nationalstaaten dar, die sich auf unterschiedlichen Stufen der Modernisierung befanden. Migration folgte so gesehen aus der ungleichen Entwicklung innerhalb der »Weltgesellschaft«. Entsprechend handelte es sich nicht nur um eine Frage des Arbeitsmarktes, sondern um ein »Totalphänomen gesamtgesellschaftlicher Natur« (ebd., S. 49). Der internationalistische Ansatz von Hoffmann-Nowotnys »neuem Paradigma« der Migration stand in produktiver Resonanz zu den internationalen Debatten auf Ebene der Flüchtlingsorganisationen und wurde für die Strategieguppe dann auch zu einem zentralen wissenschaftlichen Bezugspunkt (Kubat und Hoffmann-Nowotny 1981).

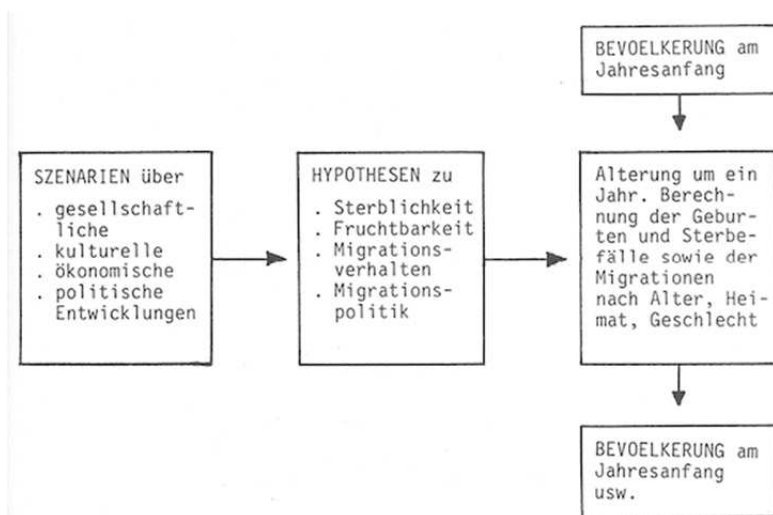
Ein weiterer Experte mit wissenschaftlichem Hintergrund, der von der Strategieguppe hinzugezogen wurde und für den Bericht eine maßgebliche Rolle spielte, war der damalige Leiter der Abteilung Bevölkerung des Eidgenössischen Bundesamts für Statistik BFS.¹² Werner Haug hatte bei Hoffmann-Nowotny seine Doktorarbeit verfasst und schon in den 1970er Jahren zu ausländerpolitischen Fragen gearbeitet (Haug 1978; 1980). Parallel dazu hatte er praktische Erfahrung beim Aufbau der Flüchtlingsabteilung des Schweizerischen Roten Kreuzes gesammelt.¹³ Weiterhin war Haug Mitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Volkswirtschaft und Statistik (Haug 1985), die sich in einer Kommission Mitte der 1980er Jahre mit dem Bevölkerungsrückgang in der Schweiz auseinandergesetzt hatte und dabei auch der Frage nachging, inwiefern Einwanderung hier in der Zukunft einen möglichen Ausgleichsfaktor darstellen konnte. Bereits kurz nachdem Haug 1986 die Stelle am BFS antrat, brachte er diese Perspektiven in die laufende Arbeit ein. Vor dem Hintergrund seiner wissenschaftlichen Expertise, seiner praktischen Erfahrungen sowie der Kenntnis demografischer Debatten auf Ebene der Vereinten Nationen, der OECD sowie des International Labour Office ILO regte Haug (1988) an, die Bevölkerungsentwicklung der Schweiz nicht mehr wie bis dato vor allem im nationalen Container, sondern stärker in einem globalen Gesamtzusammenhang zu betrachten. Die »Migrationsströme« (ebd., S. 208), die aus der »Bevölkerungsexplosion« der »Entwicklungsländer« (ebd., S. 195) resultieren würden, müssten in Zukunft stärker miteinkalkuliert werden, so Haug. Dazu brauchte es Hypothesen sowohl zum »Migrationsverhalten« als auch zu Vorgaben der »Migrationspolitik« – ein Begriff der hier erstmals im Verwaltungskontext auftauchte (ebd., S. 195), siehe die

¹² Rudolf Weiersmüller, Sitzung Strategieguppe, 4. Juli 1988, Exposé für Frau Bundesrätin E. Kopp. BAR E4280A#1998/296#2587*.

¹³ Interview von KE mit Werner Haug, 22.11.2017, Bern.

Abb. 1. Die Modellierung dieser Szenarien fand im Rahmen periodischer Perspektivstudien zur Bevölkerungsentwicklung statt, die die Regierung in Auftrag gegeben hatte und die mithilfe von Großrechnern und neuen Datenbanken durchgeführt wurden (Espahangizi und Mähr 2020).

Abbildung 1: Perspektivstudien des Bundesamts für Statistik: Bevölkerungsszenarien (1986–2025)



Quelle: Haug 1988, S. 195.

Die Bevölkerungsszenarien für den Zeitraum 1986 bis 2025 wurden 1987 mit Zustimmung der Regierung publiziert und dienten in der Folge in der Bundesverwaltung als Arbeitsgrundlage. Dies galt etwa für die Kalkulationen der Sozialversicherungen, aber auch für die Arbeit der Strategieguppe zu Asyl- und Flüchtlingspolitik, die im selben Jahr einberufen worden war. Haugs Migrationsansatz traf insbesondere beim Leiter der Strategieguppe Peter Arbenz auf starkes Interesse – auch vor dem Hintergrund von dessen persönlichem Werdegang.¹⁴ Arbenz hatte, bevor er 1985 zum Delegierten für das Flüchtlingswesen berufen worden war, als Leiter der führenden schweizerischen Entwicklungshilfeorganisation *Helvetas* ähnlich wie Haug praktische Erfahrung im Feld internationaler Flüchtlingshilfe gesammelt (Gull und Schnetzer 2011, S. 153–170, Elmer et al. 2014). Sowohl Arbenz und Weiersmüller als auch Haug verkörperten mit ihrer Orientierung an sozialwissen-

¹⁴ Interview von KE mit Peter Arbenz, 24.7.2019, Winterthur.

schaftlichen Ansätzen und speziell auch mit ihren entwicklungspolitischen, international ausgerichteten Perspektiven einen gewissen Kulturwandel in der eidgenössischen Verwaltung weg vom vornehmlich fremdenpolizeilich denkenden ›Kalten Krieger‹. Dies schuf auch ein günstigeres Klima für neue Perspektiven auf ausländer- und asylpolitische Problemstellungen. Trotz politischer Unterschiede teilten Arbenz, Weiersmüller und Haug einen tendenziell humanitär und global denkenden sowie maßgeblich von wissenschaftlicher, technokratischer Lösungsfindung ausgehenden Habitus. Das gilt auch für Walter Schmid, der ebenfalls Mitglied der Strategieguppe war und seit 1982 als Zentralsekretär der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SZF für einen entsprechenden Generationen- und Paradigmenwechsel im Dachverband der Hilfswerke stand.¹⁵ Die international ausgerichtete sozialwissenschaftliche Migrationsperspektive passte zu diesem Profil, auch weil sie es ermöglichte, verschiedene Themen- und Handlungsfelder wie Entwicklung, Bevölkerung, Arbeit, Asyl und Flucht funktional in Beziehung zu setzen. Die Strategieguppe übernahm dabei die Bezeichnung ›Migration‹ aus den internationalen, vornehmlich englischsprachigen Fachdebatten, die in der Schweizer Öffentlichkeit bis dahin kaum verwendet worden war. »Weltweite Migrationen« – zu der Zeit zumeist noch nicht im Kollektivsingular – bildeten den konzeptuellen Rahmen und narrativen Horizont des Strategieberichts (1989, S. 31).

Bei der Arbeit am Strategiebericht spielte die neuere Sozialforschung als Bezugspunkt eine wichtige Rolle. Umgekehrt wurde die Arbeit der Strategieguppe aber auch in wissenschaftlichen Netzwerken in der Schweiz wahrgenommen, die sich zu der Zeit rund um den Begriff der Migration formierten. So lud etwa der Asylrechtsexperte Walter Kälin die Strategieguppe ein, einen Vertreter zu der Tagung *Ursachen und Wirkungen von Migrationsbewegungen aus der Dritten Welt* im April 1989 zu schicken.¹⁶ Die Tagung fand im ›Haus der Universität‹ in Bern statt, wo spezifisch interdisziplinäre Forschung an der Schnittstelle von Wissenschaft und Gesellschaft gefördert werden sollte.¹⁷ Das neue Thema ›Migration‹ erfüllte dieses wissenschaftspolitische Anforderungsprofil und verband sowohl verschiedene Wissensfelder als auch soziale Kontexte. Das Symposium stellt sich rückblickend als wichtiger Moment der Vernetzung zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Hilfswerken dar, speziell aber auch als Kristallisationspunkt einer neuen, interdisziplinären Migrationsforschung in der Schweiz – so nahmen etwa neben Werner Haug, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und

¹⁵ Interview von KE mit Werner Schmid, 7.12.2017, Zürich.

¹⁶ Brief von Prof. Dr. Walter Kälin an Peter Arbenz, 19.8.1988, BAR E4280A#1998/296#262*.

¹⁷ Interview von KE mit Walter Kälin, 14.11.2017, Bern.

Walter Schmid auch prägende Figuren wie der Berner Ethnologe Hans-Rudolf Wicker und der Basler Ökonom Thomas Straubhaar teil.¹⁸ Rudolf Weiersmüller, der die Strategiegruppe an der Tagung vertrat, stellte in der Begrüßungsrede fest: »Unser politisches System braucht zwar Einigkeit und einen kohärenten Willen der Gesellschaft, wenn es zentrale Fragen zu lösen hat. Gleichzeitig sollten wir nie vergessen, dass das Betrachten einer Sache aus einem neuen Blickwinkel, d.h. sogenannte Lösungen zweiter Ordnung essentiell sind für den kreativen Umgang mit Problemen. [...] Es scheint mir wichtig, dass wir uns dieser Tatsache bewusst bleiben, nachdem sich in der Schweiz die Einsicht durchzusetzen beginnt, dass der Grad der Zerstrittenheit in der Flüchtlings- und Asylfrage das landesübliche Maß überschritten hat. [...] Die beteiligten Departemente der schweizerischen Bundesverwaltung, und ich bin überzeugt, auch der Bundesrat selbst, werden auf Ihre Analyse zurückgreifen.« (Kälin und Moser 1989, S. 11) Der Blickwinkel, auf den Weiersmüller anspielte, war die neue, ganzheitliche Perspektive der ›Migration‹, aus dem auch eine entsprechende ›Migrationspolitik‹ folgen sollte. Die inhaltlich-epistemischen und personellen Verbindungen zwischen staatlichen Organen und Wissenschaft rund um den Strategiebericht spielten für die aufkommende Migrationsdebatte in der Schweiz eine ebenso zentrale Rolle wie internationale ExpertInnendiskurse, die hier auf unterschiedlichen Wegen als Wissensressourcen aufgegriffen wurden. Der Bericht wurde nach Absprache mit dem Bundesrat im April 1989 der Öffentlichkeit vorgestellt. Mit den kontroversen Reaktionen zahlreicher gesellschaftlicher Akteure auf das neue Konzept nahm der Migrationsdiskurs in der Schweiz Fahrt auf.

3 Migrationspolitik in der ›Vernehmlassung‹

Der Strategiebericht schlug einen Paradigmenwechsel im Umgang mit Asyl- und Flüchtlingspolitik vor, um mit der Herausforderung umzugehen, mit der sich die staatlichen Organe konfrontiert sahen: »Die Einführung einer umfassenden Migrationspolitik als Kombinationsform einer neuen Asylpolitik mit einer neuen Ausländerpolitik« (Strategiegruppe 1989, S. 10). Der neue Begriff ›Migrationspolitik‹ erlaubte es, so die Hoffnung der Strategiegruppe, den nicht vorgesehenen Interferenzen zwischen Arbeitsmarkt und Asylwesen Rechnung zu tragen und den Zusammenhang der Bereiche in einem übergeordneten Regelungsfeld für staatliche Organe sichtbar und regierbar zu machen. Dies deckte sich mit Entwicklungen auf Ebene internationaler Organisationen, in denen die Idee eines globalen »*migration managements*« an Einfluss gewann. Damit war ein *policy*-Ansatz gemeint, der weniger auf Ver-

18 Interview von KE mit Hans-Rudolf Wicker, 27.4.2016, Bern.

hinderung globaler Migrationsbewegungen und nationale Abschottung abzielte, denn auf eine optimierte, auf ökonomischen Nutzen ausgerichtete Regulation der Migration durch das wissensbasierte Zusammenwirken nationaler und internationaler, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure vor allem aus dem globalen Norden (Oelgemöller 2017, S. 1).

Wie neu nicht nur der Gedanke einer Zusammenführung der bis dahin rechtlich, institutionell und diskursiv weitgehend eigenständigen Bereiche Asyl und Arbeitsmarkt, sondern selbst die begriffliche Brücke »Migrationspolitik« zu dieser Zeit im Schweizer Kontext wirkte, verdeutlichen nicht nur die Kommentare in den Zeitungen.¹⁹ Dies gilt auch für die zahlreichen Rückmeldungen von kantonalen Behörden, Kirchen, Hilfswerken, politischen Parteien, Organisationen und Verbänden, die im Rahmen des sogenannten Vernehmlassungsverfahrens zum Bericht beim zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ab August 1989 eingingen.²⁰ Hierbei handelt es sich um ein in der Schweiz übliches Verfahren, um relevante staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in politische bzw. legislative Meinungsverfahren einzubinden bzw. frühzeitig mögliche politische Blockaden zu identifizieren.²¹ Die Akten des Vernehmlassungsverfahrens zum Strategiebericht im Schweizerischen Bundesarchiv bieten mit insgesamt 94 Rückmeldungen eine entsprechend aussagekräftige historische Quelle, um die diskursiven Verschiebungen im Zuge der Auseinandersetzung mit dem Strategiebericht zu untersuchen. So antwortete zum Beispiel die Regierung des Kantons Basel-Landschaft: »Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und machen gerne davon Gebrauch. Eine ganze Zahl von Stellen auch unseres Kantons sind täglich mit den Problemen dieser »Migration« konfrontiert, und ein Ausweg aus dieser Lage erscheint allen Betroffenen vordringlich.«²² Die Anführungsstriche im Schreiben zeigen an, dass die Migrationssemantik für die VerfasserInnen noch nicht so selbstverständlich war wie heute. Doch stand das begriffliche Innovationsangebot des Berichts in Resonanz zur Wahrnehmungs- und Bedürfnislage der antwortenden Instanz, die mit dem alten Wortschatz der Ausländer- und Asylpolitik nur

¹⁹ Eine umfassende Presseschau zum Strategiebericht findet sich in den Akten der Asyl- und Ausländerkommission der Christlichdemokratischen Partei (CVP) der Schweiz: BAR J2.181#1998/143#298*.

²⁰ Siehe hierzu die gesammelten Eingänge in den Akten des Delegierten für das Flüchtlingswesen im Schweizerischen Bundesarchiv: BAR E4280A#1998/296#259 bis #262* sowie die Auswertung in BAR E4280A#2917/355#775*.

²¹ Zum Begriff »Vernehmlassungsverfahren« siehe <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/vernehmlassungen.html>. Zugriff: 29.2.2020.

²² Schreiben des Regierungsrats des Kantons-Basel Landschaft vom 26.9.1989, BAR E4280A#1998/296#262*, S. 1.

unzureichend zu erfassen war: »Wir stellen fest, dass uns die Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik von den Einreisenden aufgedrängt wird. Ihnen ist, im Gegensatz zu uns, nämlich egal, unter welchem Titel sie eine einige Jahre dauernde, auch unsichere Anwesenheit erreichen können.«²³ Die Eigenlogik der ›Einreisenden‹ war zwar sicher kein Ausdruck einer ›Autonomie der Migration‹ im strikten Sinne (Scheel 2015), stand aber sprichwörtlich quer zu den etablierten Institutionen und Kategorien auf Seiten des Aufnahmestaates. Trotzdem zeigte sich die überwiegende Zahl der Rückmeldungen im besagten Vernehmlassungsprozess aus unterschiedlichen Gründen gegenüber einer entsprechenden Vermischung von Asyl- und Ausländerpolitik skeptisch.²⁴ Die einen fürchteten ein massives Anwachsen von nicht-europäischer Einwanderung, andere wiederum machten sich Sorgen, dass die menschenrechtliche Regelung des Asyls durch die selektive Zulassungslogik der Arbeitsmarktpolitik unterlaufen würde. Insbesondere auch der konkrete Vorschlag der Strategiegruppe, ein nationales »Migrationssaldo« als *policy*-Grundlage einzuführen, mit dem die Gesamtnettoeinwanderung (in den Bereichen Asyl und Arbeit) quantitativ gesteuert werden sollte, wurde mehrheitlich abgelehnt. Dieses neue manageriale »Migrationsmodell«²⁵, das weniger auf nationale Abschottung denn auf einen effektiven Umgang der Schweiz mit »weltweiten Migrationen« abzielte, war jedoch anschlussfähig an die etablierte technokratische Kontingentlogik sowie zu der damit eng verbundenen, kulturell verankerten Überfremdungswahrnehmung. So begründete etwa die Caritas Schweiz in ihrer Vernehmlassungsantwort eine grundsätzliche Zustimmung zum Modell damit, dass für die »Haltung der schweizerischen Bevölkerung zu Ausländer- und Asylfragen die Gesamtzahl [Hervorhebung im Original, KE] der in der Schweiz lebenden Ausländer maßgebend ist«.²⁶ Ob jemand als AsylbewerberIn oder als Arbeitskraft ins Land gekommen war, erschien aus dieser Sicht für SchweizerInnen, die sich im Alltag um Überfremdung sorgten, zweitrangig. Beide Gruppen waren so gesehen letztlich AusländerInnen, oder neu: ›MigrantInnen‹. Insgesamt artikulierte sich in den Rückmeldungen, quer durch die politischen Lager, zwar Skepsis gegenüber dem großen neuen Wurf bis hin zu klarer Ablehnung, aber eben auch ein geteiltes Bedürfnis nach einer neuen »ganzheitlichen Betrachtung« des internationalen Wandlungsgeschehens und der damit verbundenen politischen Handlungs- und

23 Ebd., S.3.

24 AP Pressemeldung, »Klare Front gegen Verknüpfung von Asyl- und Ausländerpolitik«, Dezember 1989, in: BAR E4280A#2917/355#775*.

25 Vernehmlassung der CARITAS Schweiz zum Bericht ›Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre‹, 12.9.1989, BAR E4280A#1998/296#261*, S. 28.

26 Ebd.

Regelungsfelder. Die konkreten Vorstellungen dazu divergierten jedoch und reichten von vollständiger institutioneller Trennung bis hin zu einer starken Kopplung von Asyl- und Arbeitsmarktpolitik. Einhellig wurde der Ansatz des Strategieberichts begrüßt, Migration bzw. den »Migrationsdruck« – ein Begriff, der nun ebenfalls zunehmend verwendet wurde – als komplexe *globale* Herausforderung zu verstehen, mit der sich die Schweiz um 1990 herum konfrontiert sah. Damit gemeint waren die Entwicklungen in der ›Dritten Welt‹, die Veränderungen der globalen Wirtschaft, der Zusammenbruch des Ostblocks und die Europäische Integration – etwa auch in Form des Schengener Abkommens von 1985 – sowie die damit verbundenen »neuen« bzw. »modernen Völkerwanderungen«. Diese Formulierung war seit den späten 1970er Jahren unter anderem auch von Hoffmann-Nowotny (1978) ins Spiel gebracht worden und wurde dann ab 1989 von Peter Arbenz und vielen anderen in der Schweiz übernommen, nicht zuletzt auch vom Schweizer Bundesrat (1991, S. 292).

Der semantische Rückbezug auf den insbesondere seit dem späten 18. Jahrhundert gepflegten historischen Topos spätantiker Bevölkerungsbewegungen, des *migratio gentium* (Oltmer 2017, S. 10), bettete die vergleichsweise trockene technokratisch-strukturfunktionalistische Perspektive der Migration in eine größere kulturhistorische Erzählung ein. Damit wurden naturhistorische Traditionslinien wiederaufgenommen und aktualisiert, die noch in den 1930er Jahren den Horizont der ›Wanderungsforschung‹ geprägt hatten (Hahn 2012, S. 49), dann aber im Zuge des Aufstiegs funktionalistischer Sozialforschung, in der Schweiz vor allem in den 1960er Jahren, in den Hintergrund gerückt waren. Die Engführung der neuen Migrationskonzepte mit alten Völkerwanderungsnarrativen um 1989/1990 ließe sich aus heutiger Sicht auch als das Bedürfnis nach einer Betonung der welthistorischen Bedeutung der mit diesem Epochenwandel verbundenen Bevölkerungsbewegungen und ethnischen Verschiebungen deuten. Zudem kamen hier Bedrohungswahrnehmungen zum Ausdruck – über die Konnotation einer Invasion von fremden Barbaren –, die im Zuge der Asyldebatten der 1980er Jahre in der Schweizer Öffentlichkeit deutlich zu Tage getreten waren und die auch in der technischen Terminologie des ›Migrationsdrucks‹ eine neue Projektionsfläche fanden, sowie eine Metaphorik, die ebenfalls auf bestehende Vorstellungsbestände zurückgreifen konnte.²⁷

Zusammenfassend kann man sagen, dass der Strategiebericht trotz der mehrheitlich ablehnenden Rückmeldungen und Kontroversen bezüglich des

²⁷ Die Druck-Metapher findet sich bereits im Entstehungskontext der Schweizer Fremdenpolizei nach dem Ersten Weltkrieg, etwa in einem Vortrag des Chefs der Polizeiabteilung des EJPD von 1921 (Delaquis 1921, S. 7).

konkreten Vorschlags, Asyl- und Ausländerpolitik mit ihren unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen zu einer managerialen Migrationspolitik zu verschmelzen, insgesamt auf viele Resonanzen stieß. Die neue ›ganzheitliche‹ Perspektive des Migrations-Framings war für gesellschaftliche Akteure aus unterschiedlichen politischen Lagern und Praxis-Kontexten interessant, die mit neuen Herausforderungen konfrontiert waren. Zugleich blieb der Diskurs hinreichend anschlussfähig zu etablierten Logiken der ›Fremdenfrage‹ (Kury 2003). Der Strategiebericht stieß aber auch über die Grenzen hinaus auf Interesse, etwa in Deutschland.²⁸ In Hinblick auf internationale Austauschprozesse ist auch diese umgekehrte Rezeption der Schweizer Debatten im Ausland im Auge zu behalten. Der Bericht wurde über Botschaftskanäle unter anderem direkt an das deutsche Innenministerium weitergeleitet, wo man unterstrich, »dass von allen EG-Staaten – USA und Kanada eingeschlossen – die Schweiz den für Bonn interessantesten Beitrag zur Bewältigung der Probleme in dem Bereich leiste«. Ein hoher Beamter des Ministeriums begrüßte den Strategiebericht und war sich sicher, dass dieser »aufmerksame Leser« finden würde.²⁹ Für die weitere Entwicklung des Migrationsdiskurses innerhalb der Schweiz war vor allem wichtig, dass der Bericht von 1989 Folgekommunikation provozierte. So wurde etwa auf staatlicher Ebene angesichts der internationalen Entwicklungen 1989 ein alternatives Migrationsmodell entwickelt.

4 Das Modell der drei Kreise

Bereits kurz nach Erscheinen des Strategieberichts beauftragte das Schweizer Parlament den Bundesrat (1991, S. 292), einen Bericht über eine »umfassende Ausländer- und Flüchtlingspolitik« zu verfassen. Noch bevor die Schweizer Regierung ihren Bericht vorlegen konnte, erstellte das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA zusammen mit dem Bundesamt für Ausländerfragen BFA, der alten Fremdenpolizei, einen Bericht, in dem Konzeption und Prioritäten der Schweizerischen *Ausländerpolitik* der 1990er Jahre dargelegt wurden. Beide Bundesämter, BIGA und BFA, waren tragende Säulen des kontingentierten Zulassungssystems für ausländische Arbeitskräfte und hatten entsprechend Einfluss innerhalb der staatlichen Organe. Sie wollten mit einem eigenen Migrationsmodell einen arbeitsmarktorientierten Kontrapunkt setzen, bevor der Bundesrat Stellung nehmen konnte. Man wollte der Asyl- und Flüchtlingspolitik nicht die Initiative überlassen. Zudem hatte sich

²⁸ Brief von Prof. Kay Hailbronner, Universität Konstanz, an Peter Arbenz, 18.4.1989, BAR E4280A#1998/296#260*.

²⁹ Ambassade-Bericht, 5.7.1989, BAR E4280A#1998/296#263*.

die internationale Lage seit 1989 in einer Weise verändert, die ohnehin eine Neukonzeption des Systems der kontingentierten Zulassung erforderlich machte.

Im Januar 1989 stellte Jacques Delors, der damalige Kommissionspräsident der Europäischen Gemeinschaft EG den EFTA-Ländern, also auch der Schweiz, die Gründung eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraumes EWR bis 1992 in Aussicht (Pedrina und Keller 2018, S. 26). Die Integration in einem gemeinsamen Binnenmarkt sollte auf einer »vollständigen Realisierung der Freizügigkeit im Personen-, Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr« beruhen (BIGA und BFA 1991, S. 66). Dies war jedoch nicht mit dem seit Mitte der 1960er Jahre in der Schweiz etablierten Kontingentierungssystem für ausländische Arbeitskräfte kompatibel. Mit der Aufnahme der offiziellen Beitrittsverhandlungen zwischen der Schweiz und der EG 1990 öffnete sich ein Gelegenheitsfenster für neue Ansätze und Konzepte in der schweizerischen Ausländerpolitik, das zum Beispiel auch von den Gewerkschaften genutzt wurde. Nach Jahren des ausländerpolitischen Stillstands mobilisierte die Gewerkschaft Bau und Holz GBH, deren Mitgliedschaft zu einem Großteil aus europäischen AusländerInnen bestand, für eine »neue Immigrations-Politik« (Pedrina 1990).³⁰ Die eindruckliche Gewerkschaftsdemonstration am 15. September 1990 mit rund 20.000 Teilnehmenden auf dem Bundesplatz Bern versinnbildlicht, dass der Vorstoß der EG die festgefahrene Situation in der Schweiz in Bewegung gebracht hatte (Pedrina und Keller 2018, S. 26). Das europäische Beitrittsangebot förderte nicht nur unter den Schweizer Gewerkschaften, sondern auch im Arbeitgeberlager und zwischen staatlichen Behörden Differenzen zur Zukunft der Einwanderungspolitik zu Tage. Der ausländerpolitische Bericht von BIGA und BFA, der im April 1991 vorgestellt wurde, intervenierte in diese Situation und setzte dem Strategiebericht von 1989 ein eigenes Migrationsmodell entgegen. Das sogenannte »Modell der drei Kreise« war, wie im Folgenden auf der inhaltlich-epistemischen Ebene dargelegt wird, darauf ausgerichtet, die neue globale Herausforderung, mit der sich staatliche Organe in der Schweiz konfrontiert sahen, konzeptuell zu integrieren und mit bestehenden nationalen Logiken in Einklang zu bringen.

Ausgangspunkt der Überlegungen von BIGA und BFA waren die staatspolitischen Maximen der Ausländerpolitik, die sich seit den 1960er Jahren etabliert hatten, also: primäre Orientierung an Bedürfnissen des Arbeitsmarkts, nationale Souveränität bei der Zulassung von AusländerInnen, quantitative, aber auch qualitative Selektion in Hinblick auf Herkunftsländer, Überfremdungsabwehr bzw. Wahrung der »nationalen Identität« durch

30 Interview von KE mit Vasco Pedrina, 26.2.2020, Zürich.

Begrenzung des Anteils der ausländischen Wohnbevölkerung und durch eine Förderung von deren »Eingliederung« (BIGA und BFA 1991, S. 37f.). Diese Maximen wurden jedoch vor dem Hintergrund des bereits im Strategiebericht von 1989 skizzierten globalen »Migrationsdrucks« und der damit verbundenen demografischen Überlegungen neu interpretiert und aktualisiert: »Die weltweite Zahl der Auswanderungswilligen übertrifft die Aufnahmemöglichkeiten in den industrialisierten Zielstaaten bei weitem. [...] Der Umgang damit wird ohne Zweifel eine der größten Herausforderungen der kommenden Jahre sein. Zu seiner Bewältigung sind die herkömmlichen Instrumente der Ausländerpolitik und Asylpolitik nicht geeignet.« (ebd., S. 58) Gleichzeitig sollte sich die Schweiz laut BIGA und BFA »an die Bedürfnisse einer internationalisierten, globalisierten und sich rasch wandelnden Wirtschaft« (ebd., S. 83) anpassen. Der Bericht reagierte jedoch nicht nur auf weltweite Entwicklungen. Das Szenario der europäischen Freizügigkeit stellte die traditionelle Rekrutierungspolitik der Schweiz in Frage: »Wir sind auf ausländische Arbeitskräfte aus Staaten desselben Kulturkreises, also vor allem aus europäischen Ländern, angewiesen [...]. Diese Arbeitskräfte sind längerfristig an einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz nur interessiert, wenn unser Arbeitsmarkt für sie attraktiv bleibt und ihnen dieselben Vorzüge bieten kann wie die Arbeitsmärkte anderer europäischer Staaten« (ebd., S. 67). Der Bericht ging von einem makroökonomischen Modell der »Push- und Pullfaktoren als Bestimmungselemente bezüglich des Migrationsverhaltens« aus (ebd., S. 71). Aus dieser Perspektive musste die Attraktivität für Einwanderung aus Europa gesteigert werden, während umgekehrt eine »Förderung der Erarbeitung und Realisierung europaweiter Strategien zur Bewältigung des wachsenden Migrationsdrucks« (ebd., S. 87) anvisiert wurde.

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenschau der verschiedenen Herausforderungen Anfang der 1990er Jahre schlug der Bericht ein eigenständiges Gesamtkonzept für die künftige Ausländerpolitik vor, das die verschiedenen Ebenen – Schweiz, Europa, global – in einem »Modell der drei Kreise« (ebd., S. 78) integrierte. Für den innersten Kreis, der die EG- und EFTA-Staaten umfasste, ging das Modell von Freizügigkeit aus. Jenseits dessen sollte die traditionelle Begrenzungspolitik basierend auf Kontingenten und temporär begrenzten Aufenthaltstiteln fortgeführt werden. Dabei wurde jedoch zwischen einem mittleren und einem äußeren Kreis unterschieden, wobei der mittlere Kreis traditionelle Rekrutierungsländer außerhalb der EG und EFTA umfasste bzw. Länder, die vermeintlich zum »gleichen (im weitesten Sinne europäischen) Kulturkreis« (ebd., S. 89) gehörten, gemeint waren vor allem USA und Kanada, gegebenenfalls noch »Jugoslawien, Australien und Neuseeland« (ebd., S. 78). Ein weiteres Kriterium für den mittleren Kreis sollte die »Anerkennung und tatsächliche Respektierung der Men-

schenrechte sein« (ebd., S. 80) – weniger aus humanitärer Sorge, als um Asyleinwanderung ausschließen zu können. Anders als beim äussersten Kreis sollten hier »administrative Vereinfachungen, Verbesserungen in der Rechtsstellung, Unterstützung in der beruflichen Weiterbildung und der Integration« (ebd., S. 79) ins Auge gefasst werden. Eine verstärkte »Eingliederungspolitik« sollte eine ausreichende, dauerhafte Einwanderung aus den ersten beiden Kreisen sichern – denn dass der Schweizer Arbeitsmarkt auf dauerhafte Einwanderung angewiesen war, wusste man beim BIGA seit Mitte der 1960er Jahre. Aus allen anderen Ländern des dritten, ›kulturfremden‹ Kreises sollten wenn, dann nur zeitlich begrenzt »hochqualifizierte Spezialisten« (ebd., S. 79) zugelassen werden. Hier zeichnet sich die Differenzierung zwischen *low* und *high skilled migration* ab, die auch in der Schweiz die Debatten um ›Migrationsmanagement‹ im postindustriellen Zeitalter der Globalisierung zunehmend prägte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die beiden Bundesämter dem Vorschlag der Strategiegruppe des Delegierten für das Flüchtlingswesen ein ausländerpolitisches Modell entgegensetzten, das zwar nun auch von der Tatsache globaler Migrationsbewegungen ausging und ›ganzheitlich‹ war, aber im Sinne der eigenen Behördenlogik die Bedürfnisse der Wirtschaft an erste Stelle setzte. Um das Modell zu plausibilisieren und zu legitimieren, wurden auch historisch verankerte Vorstellungen von verwandten und fremden Kulturkreisen mobilisiert, die im Zuge der 1980er Jahre nicht nur in der Schweiz wiederaufgenommen und im neuen Namen der Migration aktualisiert wurden (Skenderovic und D'Amato 2008). Mehr noch: Auf der epistemischen Ebene strukturierte das alte Kulturkreismodell die neue manageriale Wahrnehmung des globalen Bewegungsraums. Auch aufgrund der deutlichen Kritik, die in den Folgejahren gegen den ›Kulturassismus‹ des Drei-Kreise-Modells vorgebracht wurde (Gerber 2003), wurde der Migrationsdiskurs in der Schweiz zunehmend durch Auseinandersetzungen um kulturelle Fragen geprägt. Die allgemeine Ambivalenz und Ambiguität des Migrationsdiskurses, in dem sich, wie im Folgenden gezeigt wird, gegenläufige politische Interessen in Stellung bringen konnten, beförderte dessen Eigendynamik in den frühen 1990er Jahren.

5 Politische Resonanzen

Die Schweizer Regierung übernahm in ihrem Bericht, der nur wenige Wochen später am 15. Mai 1989 veröffentlicht wurde, das Drei-Kreise-Modell der beiden einflussreichen Bundesämter BIGA und BFA und untermauerte damit die Kontinuität des Arbeitsmarktprimats. Es wurden aber auch Aspekte des Strategieberichts zur Asyl- und Flüchtlingspolitik von 1989 aufgegrif-

fen: Die narrative Rahmung durch das Szenario ›weltweite Migration‹ war spätestens jetzt politisch gesetzt. Der Bericht des Bundesrats (1991) spiegelte zudem insgesamt die Ausweitung in der Wahrnehmung des zur Debatte stehenden Politikfeldes wider, das nicht nur in einem dezidiert globalen Zusammenhang gesehen wurde. Es reichte von traditionellen Fragen der Zulassung und ›Eingliederung‹ bis hin zu demografischen Szenarien und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, nunmehr verstanden als ein mögliches außenpolitisches Handlungsfeld zur »Bekämpfung der Ursachen von Migration« (ebd., S. 305). Dabei teilte der Bundesrat den Befund des Strategieberichts von 1989, dass sich in der Praxis zunehmend »Schnittstellen« (ebd., S. 297) zwischen Ausländer- und Asylpolitik ergeben hätten und dass eine bessere Koordination notwendig war, um Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Im Sinne des Votums von BIGA und BFA wurde dem Namen nach keine übergreifende Migrationspolitik ins Auge gefasst, stattdessen sollten aber in Zukunft »Wanderungsfragen [...] in einer gegenseitigen Abstimmung zwischen der Ausländer- und Asylpolitik ganzheitlich« (ebd., S. 303) angegangen werden. Dazu wurden »neue Koordinationsorgane« eingerichtet: eine permanente »interdepartementale Arbeitsgruppe für Wanderungsfragen« (ebd., S. 301) innerhalb der Bundesverwaltung, die den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie eine Abstimmung von Maßnahmen und Erarbeitung einheitlicher Positionen gewährleisten sollte, sowie eine »schweizerische Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen« für den Austausch der Bundesorgane mit Verbänden, Kantonen, Hilfswerken und anderen interessierten Organisationen.

Der Bericht des Bundesrats von 1991 traf auf heftige Kritik in verschiedenen politischen Lagern. Doch wo sich einwanderungsfeindliche ebenso wie einwanderungsfreundliche Stimmen an dem neuen Konzept der Migrationspolitik kritisch abarbeiteten, schrieben sie sich zugleich in das neue Diskursfeld ein. Dies zeigte sich etwa in der berühmten Rede »Anpassung und Widerstand« des damaligen Nationalrats Christoph Blocher vom 24. Januar 1992, in der er die Wende der Schweizerischen Volkspartei SVP von einer konservativen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei hin zu einer populistischen neurechten Partei programmatisch ausformulierte. Blocher appellierte in seinem Auftritt auf der traditionellen Albisgütli-Tagung der Zürcher SVP an den Widerstandsgeist der Eidgenossenschaft gegen vermeintliche politische Zumutungen von außen. Die beiden Themen, die die Politik der neu aufgestellten SVP bis heute prägen sollten, wurden hier schon in den ersten Minuten der Rede klar benannt: »Ein weiteres Mal in unserer Geschichte ist überall von ›Anpassung‹ die Rede. Anpassung sei das Gebot der Stunde. [...] Anpassung wird gefordert an die *missliche Asylpolitik*, an den in großem Stil betriebenen Asylrechtsmissbrauch, der neuerdings von Politikern nobel und

grosssprecherisch als »Migration« verschleiert wird. Und dann müsse sich die Schweiz *vor allem Europa* – gemeint ist natürlich: *der EG* anpassen! [Hervorhebungen in der Quelle, KE]«. ³¹ Noch stand hier »Migration« in Anführungsstrichen. In der Volksabstimmung am 6. Dezember 1992 wurde der Beitritt der Schweiz zum EWR mit 50,3% knapp an der Urne abgelehnt. Kaum jemand, auch die Schweizer Regierung nicht, hatte damit gerechnet. Dieser politische Paukenschlag besiegelte den Aufstieg Blochers zur Führungsfigur der Schweizerischen Volkspartei, und mit ihm des rechtspopulistischen Fokus auf Europa und Migration – ohne Anführungsstriche.

Auch die Linke, etwa die Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS, arbeitete sich an den offiziellen Vorschlägen zur Migrationspolitik kritisch ab und sah die Vermischung von Arbeit und Asyl als mögliches Einfallstor für rechte Abschottungspolitik. Und doch traf der neue migrationspolitische Ansatz auch innerhalb des tendenziell einwanderungsfreundlichen Lagers auf Interesse und förderte so Spannungen zu Tage. Dies lässt sich etwa anhand der *Bewegung für eine offene, demokratische und solidarische Schweiz BODS* aufzeigen.

Die BODS war eine wichtige zivilgesellschaftliche Plattform, die sich 1986 im Zuge der Asyldebatten gegründet hatte und in der Folge das Asyl- und Abschiebungsregime des Delegierten für das Flüchtlingswesen Peter Arbenz mit seiner »zynischen« Logik des »Sachzwangs« als Feindbild ausgemacht hatte. ³² Auch das Drei-Kreise-Modell der BIGA wurde klar als »kulturrassistisch« abgelehnt – umso mehr, als der Bundesrat entschieden hatte, das kriegsverstrickte Jugoslawien doch dem äusseren Kreis zuzuordnen. Als »konstruktive«, »realpolitische« Antwort auf den Bericht des Bundesrats legte die BODS im März 1992 »Vorschläge für eine integrierte Asyl- und Migrationspolitik« vor. Wie der Titel bereits andeutet, beharrte man auf einer Unterscheidung der politischen Handlungsfelder, bestätigte aber, dass »globale Zusammenhänge ganzheitlich« angegangen werden müssten. ³³ Dass die asylpolitische BODS 1991 mit der ausländerpolitischen *Arbeitsgruppe Miten- and fusionierte*, die sich in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der Anliegen der »Fremdarbeiter« gegründet hatte (Espahangizi 2021), verlieh den Debatten um Migrationspolitik auch eine organisationssoziologisch relevante Dimension. Die Zusammenführung von ausländer-, asyl- und (post-)entwicklungspolitischen Projekten und Anliegen unter dem Dach einer einzigen aktivistischen Organisation brachte Spannungen mit sich – so hatte zum

³¹ Christoph Blocher. 1992. Anpassung und Widerstand. Vortrag gehalten an der Albisgüetli-Tagung der Zürcher SVP am 24.1.1992, S. 5. Schweizerisches Sozialarchiv (SSA), QS 38.7 Schweizerische Volkspartei (SVP) 1987–996.

³² Editorial. BODS Rundbrief, 1, 1988: 2.

³³ Der Weltmarkt produziert Migration und wen kümmerts? *BODS-Rundbrief* 1, 1993, S. 7.

Beispiel das Asylthema die Anliegen der ›Gastarbeiter‹-Familien, deren soziale Situation keineswegs gesichert war, in der medialen und aktivistischen Öffentlichkeit seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend überlagert. Entsprechend wurde in diesem Kontext die mögliche Verwischung der unterschiedlichen Interessenlagen im Namen der Migrationspolitik durchaus auch kritisch gesehen. Und doch war der neue ›ganzheitliche‹ Migrationsansatz mit seiner globalen Ausrichtung durchaus mit einer linken Kritik weltweiter Allokation von Arbeitskraft im Dienste des Kapitals kompatibel. Zudem bot sich hier potenziell auch die Möglichkeit, ein neues, gemeinsames politisches Projekt zu imaginieren. Tatsächlich stritten »Realos und Fundis« auf diversen Treffen über die Vorschläge³⁴, die 1992 von einer eigens gebildeten ›Arbeitsgruppe Migrationspolitik‹ erarbeitet wurden, in der wiederum SozialforscherInnen federführend beteiligt waren.³⁵ Während eine Minderheit von BODS-AktivistInnen aus der Asyl- und Frauenbewegung auf »gleiche Rechte für alle, offene Grenzen und Bleiberecht für alle« beharrte³⁶, traf der Mehrheitsvorschlag, der eine zahlenmäßige Einschränkung der Einwanderung von Arbeitskräften nicht kategorisch ablehnte, auch auf Zustimmung aus humanitären Kreisen, von Hilfswerken und kirchlichen Kreisen bis hin zu bürgerlichen Parteien.

Die Christlichdemokratische Partei CVP nahm eine wichtige Rolle als Vermittlerin und Motor einer ›umfassenden Migrationspolitik‹ im Schweizer Parlament ein, aufgrund ihrer traditionellen Nähe zur »humanitären Schweiz«.³⁷ Tragend waren hier vor allem auch die Verbindungen der CVP zum Dachverband der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe (seit 1991: Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH) bzw. den christlichen Hilfswerken wie der Caritas, wo die Überlegungen der Strategiegruppe von 1989 am stärksten Anklang gefunden hatten.³⁸ Die asyl- und ausländerpolitische Arbeitsgruppe der CVP stand zudem in engem Austausch mit kirchlichen Kontexten, die neben der Sozialforschung der einzige andere Zusammenhang in der Schweiz waren, in dem bereits in den 1960er Jahren internationale Migrationsperspektiven aufgegriffen und mit entwicklungspolitischen Fragen zu-

34 Nachlese zur BODS-Tagung vom 27. Juni '92. BODS Rundbrief, 3, 1992: 10f.

35 Die Schweiz braucht eine fortschrittliche Immigrationspolitik. BODS Rundbrief, 2, 1992: 6f.

36 Ebd.

37 Damit ist hier ein Feld von gesellschaftlichen Akteuren in der Schweiz gemeint, die sich in der (erfundenen) »humanitären Tradition« einer »helfenden Nation« sehen, das etwa auch Flüchtlinge immer mit offenen Armen aufgenommen habe. Die »Kultur der Humanität« avancierte spätestens im Zuge des Kalten Krieges zu einem internationalen Markenzeichen der Schweiz (Skenderovic 2018, S. 176).

38 Ebd.

sammengedacht worden waren (vgl. »*migration-development-nexus*«, Oelgemöller 2017, S. 65).³⁹ Vor diesem Hintergrund brachte die CVP-Parlamentarierin Rosmarie Simmen ebenfalls im März 1992 einen parlamentarischen Vorstoß ein, der den Bundesrat dann 1993 verpflichtete, nicht nur neue Koordinationsorgane in der Verwaltung einzurichten, sondern weiter zu gehen und ein umfassendes »Migrationsgesetz« auszuarbeiten (Arbenz 1995, S. 3). Auch persönliche Netzwerke spielten eine wichtige Rolle im Entstehungskontext dieser politischen Initiative. So war Rosmarie Simmen zusammen mit Walter Schmid, der als Vertreter der Schweizerischen Zentralstelle für Flüchtlingshilfe SFZ Mitverfasser des Strategieberichts von 1989 gewesen war, in der Aktionsgemeinschaft CH 701 aktiv. Dabei handelte es sich um eine Gruppe von ExpertInnen aus Politik, Verwaltung, Hilfswerken und Wissenschaft, die sich anlässlich des 700-Jahr-Jubiläums der Eidgenossenschaft 1991 für eine offene Perspektive auf die »multikulturelle Einwanderungsgesellschaft« Schweiz einsetzte.⁴⁰

Der Begriff »Migration« war zu der Zeit ein Signum sowohl neuer Hoffnungen, als auch neuer Sorgen. In einem Entwurf für ein Communiqué des Pressedienstes der CVP Schweiz vom 10. März 1993 las man den später herausredigierten, düster anmutenden Abschnitt: »Migration – Ein Oberbegriff für unsere ausländerpolitischen Probleme ist heute in aller Munde. Ein Fremdwort hat damit die negativ beladenen und oft auch so gemeinten Ausdrücke wie Wirtschaftsflüchtlinge, Asylanten ersetzt. Die Größe des Problems, seine Unfassbarkeit und Unmöglichkeit es in den Griff zu bekommen, schlagen sich verbal ebenso in diesem Begriff nieder, wie Resignation und Ohnmacht.«⁴¹ Trotz dieser sorgenvollen Untertöne stand »Migrationspolitik« für die CVP vor allem für neue Lösungen, und so entwickelte sie dazu als erste Partei ein eigenes politisches Programm mit dem Titel »Auf dem Weg zu einer Migrationspolitik in der Schweiz«.⁴²

Auch Arnold Koller, der 1989 als Bundesrat die Leitung des Eidgenössischen Departements für Justiz- und Polizeiwesen von Elisabeth Kopp übernommen hatte und somit auch den Bericht der Strategiegruppe verantwor-

³⁹ Siehe hier vor allem auch den Kontext des Instituts für Sozialethik der Katholischen Arbeiternehmer-Bewegung KAB sowie des evangelischen Studien- und Tagungszentrums Boldern. Einflussreich war hier insbesondere die 10. Tagung des Ausschusses des ökumenischen Weltkirchenrats für Fragen der Ausländischen Arbeitnehmer in Westeuropa im Oktober 1968 in Villigst zum Thema »Migration und Entwicklung«. (Espahangizi 2021)

⁴⁰ Verein zur Förderung der Aktionsgemeinschaft CH 701 (Verein CH 701), Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), IB Verein CH 701.

⁴¹ Pressedienst der CVP Schweiz, 10. März 1993, BAR J2.181#2002/172#1466*.

⁴² Publikation »Auf dem Weg zu einer Migrationspolitik in der Schweiz«, BAR J2.181#2002/172#1531*.

te, war Mitglied der CVP. Kurz nach Annahme des parlamentarischen Vorstoßes zum Migrationsgesetz im Jahr 1993 beauftragte Koller Peter Arbenz, der drei Jahre zuvor zum Leiter des neu geschaffenen Bundesamts für Flüchtlinge BFF ernannt worden war, einen weiteren Bericht zu einer möglichen schweizerischen Migrationspolitik zu verfassen. Der Bericht sollte den neuen Entwicklungen Rechnung tragen (Arbenz 1995), der veränderten Lage nach der EWR-Abstimmung ebenso wie den zahlreichen Rückmeldungen und kritischen Stimmen, die sich mittlerweile in den neuen Migrationsdiskurs eingeschrieben und politisch in Stellung gebracht hatten. Ein wichtiger inhaltlicher Bezugspunkt für Arbenz, um dies leisten zu können, war der interdisziplinäre Forschungszusammenhang, der sich nach der Tagung in Bern 1989 weiterentwickelt hatte und auf dem Weg war, sich zu institutionalisieren (ebd., S. 3f.).

6 Eine neue Migrationsforschung in der Schweiz

Am 4. September 1991 fand im Rahmen des *Forschungspolitischen Früherkennungsprogramms* des Schweizerischen Wissenschaftsrats ein Hearing mit ExpertInnen statt, das die Gründung eines landesweiten Zentrums für interdisziplinäre »Migrationsforschung« vorbereitete (Knecht 1992). Von Behördenseite nahm Rudolf Weiersmüller an dem Treffen teil, der Mitglied der asylpolitischen Strategiegruppe gewesen war. In einem Interview dazu mit dem Asylrechtler Walter Kälin, der bereits die Tagung in Bern 1989 organisiert hatte, wurde »Migration« nun bereits als »Jahrhundertproblem« identifiziert.⁴³ Die Aufgabe der Forschung sollte es sein, »Grundlagenwissen für eine sachgerechte Politik« zur Verfügung zu stellen. Zum Zustand der Migrationsforschung stellte Kälin fest, dass Migration traditionellerweise ein Thema der Soziologie gewesen war, aber seit einigen Jahren nun auch andere Disziplinen wie die Ökonomie, Jurisprudenz und vor allem auch die Ethnologie eine Rolle spielten. Dies spiegelte sich auch beim Hearing wider, bei dem nunmehr EthnologInnen wie Susanne Knecht aus Basel und Hans-Rudolf Wicker von der Universität Bern eine federführende Rolle spielten. Entsprechend sollte das geplante Institut für Migrationsstudien zunächst auch die »angewandte Ethnologie« im Namen tragen (Knecht 1992, S. 33) – ein Fach, das sich in den 1980er Jahren nicht nur *im Feld*, sondern auch »zu Hause« in der Schweiz mit seiner Forschung zur neuen globalen Einwanderung als Experte für »außereuropäische Kulturen« (ebd., S. 6) profiliert hatte (Espahangizi 2020). Gegenüber dem Wissenschaftsrat betonten die Ethno-

43 FER-Interview. Migration: ein Jahrhundertproblem. Futura FER, 1, 1992: 29. BAR E3375 C#2002/208#1206*

logInnen im Hearing die besondere Bedeutung kultureller Fragen in Hinblick auf eine Auseinandersetzung mit den für neu erachteten »weltweiten Migrationen«. Die strukturfunktionalistischen soziologischen Ansätze, die in den 1960er und 1970er Jahren in der Schweiz vor allem von Hoffmann-Nowotny in Auseinandersetzung mit europäischer »Gastarbeit« entwickelt worden waren, wirkten vor dem Hintergrund neuer kulturwissenschaftlicher Ansätze zunehmend überholt. Der epistemische Paradigmenwechsel von Struktur zu Kultur, der sich hier abzeichnete (Radtke 1996), wurde in der Schweiz von politischen Auseinandersetzungen rund um einen Bericht zu den *Chancen und Risiken multikultureller Einwanderungsgesellschaften* begleitet, den Hoffmann-Nowotny 1991/92 im Auftrag desselben Forschungspolitischen Früherkennungsprogramms erstellt hatte. Sein Fazit war, dass die Frage der kulturellen Assimilierbarkeit der neuen EinwandererInnen aus dem Globalen Süden problematischer war als noch im Fall der mehrheitlich südeuropäischen »Fremdarbeiter« der 1970er Jahre. Dies wurde als wissenschaftliche Legitimation des umstrittenen Drei-Kreise-Modells aufgefasst. Entsprechend deutlich fiel die Kritik auch aus der internationalen *scientific community* aus, etwa des australischen Soziologen Stephen Castles (1994), der im Jahr zuvor das »Zeitalter der Migration« ausgerufen hatte. Neben politischen Differenzen zeigt die Kontroverse rund um den Bericht aber auch, dass sich das Verständnis dessen, was als Kultur galt, seit den 1970er Jahren im Zuge des *cultural turn* stark verschoben und vervielfältigt hatte (Espahangizi 2020). Diese Auseinandersetzungen um Kultur schrieben sich in den neuen und expandierenden Migrationsdiskurs in der Schweiz ein. Die wachsende Bedeutung des Migration-Kultur-Nexus zeigte sich dann auch auf einer weiteren, für die Entwicklung der Migrationsforschung in der Schweiz zentralen Konferenz. Über dreihundert Teilnehmende aus verschiedenen Ländern nahmen an der gemeinsamen Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaften für Soziologie und Ethnologie zum Thema »Das Fremde in der Gesellschaft: Migration und Ethnizität« teil, die im Herbst 1993 an der Universität Bern stattfand (Wicker et al. 1996, S. 6). Die Relevanz inter/multi/kultureller Perspektiven auf Migration wurde Ende 1993 weiter untermauert, als der Bundesrat entschied, ein mehrjähriges Nationales Forschungsprogramm zum Thema »Migration und interkulturelle Beziehungen« zu fördern. Im Rahmen des interdisziplinären NFP 39 wurden nicht nur inhaltliche Verbindungen hergestellt, sondern auch soziale.

Gleicht man die Namen ab, die in den verschiedenen Kontexten an der Institutionalisierung der Migrationsforschung beteiligt waren, so zeichnet sich ein überschaubares, aber einflussreiches Netzwerk ab, das sich seit den späten 1980er Jahren vor allem zwischen Wissenschaft, Behörden und Hilfswerken herausgebildet hatte. Eine zentrale Vermittlerfigur zwischen diesen

Kontexten seit den späten 1980er Jahren, in der Schweiz und darüber hinaus, war zum Beispiel Werner Haug, der bereits in der asylpolitischen Strategiegruppe mitgewirkt hatte. Er wurde zum Präsident des NFP 39 ernannt und nahm als mittlerweile Vizedirektor des Bundesamts für Statistik BFS unter anderem an den statistischen Harmonisierungsbestrebungen im Kontext des internationalen Migrationsmanagements teil, die ab Anfang der 1990er Jahre im europäischen Rahmen (Eurostat, Conference of European Statisticians, UN Economic Commission for Europe) und weltweit (UNSTAT, OECD) vorangetrieben wurden.⁴⁴ Die Rückwirkungen dieser Entwicklung auf die Schweiz wurden schon 1995 in Haugs Publikation zu den statistischen Grundlagen der Migrationspolitik für die »multikulturelle Gesellschaft« sichtbar. Sie führten in der Folge zur Entwicklung neuer demografischer Kategorien, die dann zehn Jahre später unter anderem in die statistische Erhebung der »Bevölkerung mit Migrationshintergrund« mündeten (BFS 2005).

Die Bedeutung der Netzwerke zeigt sich aber auch bei der Gründung des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM in Neuchâtel im Jahr 1995 (Arbenz 1995, S. 4), nicht nur auf Ebene der ForscherInnen, sondern auch bei der Finanzierung. So kam die Anschubfinanzierung des SFM von der *Stiftung für Bevölkerung, Migration, Umwelt BMU*, die 1993 ihre Arbeit mit dem Kapital einer anonym bleibenden Stifterin aus den USA aufgenommen hatte (Haug und Kreis 2017). In dessen Stiftungsrat wirkten Werner Haug, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, Hans-Rudolf Wicker und Walter Kälin mit, ebenso wie der Soziologe Kurt Imhof und der Historiker Georg Kreis.⁴⁵ Dass die BMU zugleich das Europäische Forum für Migrationsstudien EFMS in Bamberg unter der Leitung von Friedrich Heckmann finanzierte, verdeutlicht auch auf dieser Ebene die transnationale und vor allem zunehmend europäische Dimension in der Geschichte der neueren Migrationsforschung. Ein weiterer zentraler Pfeiler der Finanzierung des SFM waren externe Forschungsaufträge, die sich ebenfalls vor dem Hintergrund der dichten personellen Vernetzung zwischen Wissenschaft, Behörden und Hilfswerken ergaben. So erhielt das SFM etwa den Auftrag, die Vernehmlassungsantworten zu Peter Arbenz Bericht zur »Schweizerischen Migrationspolitik« auszuwerten, der 1994/95 fertiggestellt worden war.⁴⁶

44 Siehe hierzu die entsprechenden Dossiers des Bundesamts für Statistik: BAR E3321 #1998/312#84*.

45 Telefoninterview von KE mit Werner Weber (Gründer der Stiftung BMU), 6.12.2017.

46 Projekt: Analyse der Vernehmlassungsergebnisse zum Migrationsbericht – Vertragszusatz, BAR E420A#2017/359#684.

7 Fazit und Ausblick:

Ein Schweizer Migrationsregime entsteht

Vergleicht man die Ergebnisse der Vernehmlassung des ›Arbenz-Berichts‹ 1994/95 mit denen von 1989, so stellt man zunächst fest, dass zwar weiterhin kein breiter Konsens bestand, was Migrationspolitik genau heißen sollte und ob Asyl- und Ausländerpolitik tatsächlich institutionell zusammengefasst werden sollten. Allerdings hatte sich das diskursive Feld in den rund fünf Jahren seit der Veröffentlichung des ersten Strategieberichts grundlegend verschoben. Der Brückenbegriff ›Migration‹ und die damit verbundene Wahrnehmung eines globalen Gesamtzusammenhangs verschiedener Formen von Bevölkerungsbewegungen waren nunmehr gesetzt. Der neue konzeptuelle Rahmen wurde im engen Austausch zwischen Akteuren in staatlichen Behörden und der Wissenschaft entwickelt, die Gemeinsamkeiten im professionellen Habitus aufwiesen und sich an internationalen Expertendebatten orientierten. Er wurde dann – durchaus kontrovers – von immer mehr Akteuren aufgegriffen, von Medien, Parteien, Verbänden, Kantonen, Gewerkschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und polit-aktivistischen Kontexten. Dies zeigt sich nicht nur in der Vernehmlassung des Arbenz-Berichts Mitte der 1990er Jahre, sondern auch anhand der Teilnehmendenliste der vom Bundesrat eingesetzten Koordinationskonferenz für Wanderungsfragen, die am 24. August 1995 schließlich als »Migrationstagung« in Bern durchgeführt wurde.⁴⁷

Eine wichtige Bedingung dafür, dass der Migrationsdiskurs bis Mitte der 1990er Jahre eine derartige Eigendynamik entwickeln konnte, war dessen inhaltliche Flexibilität, Formbarkeit, Anschlussfähigkeit und Ambiguität. Das neue Schlagwort ›Migration‹ bot unterschiedlichsten Interessen und Anliegen eine Projektionsfläche, von der ›humanitären Schweiz‹ über alte technokratische Kontrollfantasien, neue manageriale Logiken, linke Kapitalismuskritik bis hin zu einem sich in der SVP neuformierenden Rechtspopulismus. Der Migrationsdiskurs war einerseits hinreichend anschlussfähig an etablierte politische Logiken bzw. Diskurstraditionen und andererseits in der Lage, als neu geltende Herausforderungen zu adressieren, etwa in Hinblick auf globale Einwanderung sowie die europäische Integration. Weiterhin war der Migrationsdiskurs so formbar, dass Brücken zu anderen Themen geschlagen werden konnten, die im Strategiebericht von 1989 noch keine tragende Rolle gespielt hatten. So rückte im Zuge der Auseinandersetzungen um das Dreikreise-Modell und der Institutionalisierung der Migrationsforschung in der Schweiz etwa das Themenfeld Kultur zunehmend in den Fokus. Der Arbenz-

⁴⁷ Migrationstagung 1995. Teilnehmerliste & Tagungsprogramm. BAR E3321#1998/312#72*.

Bericht war zudem auch dafür kritisiert worden, dass das Thema Integration, das seit den 1960er Jahren Gegenstand ausländerpolitischer Initiativen war (Espahangizi 2019), keine tragende Rolle in seiner Migrationspolitik spielte. Spätestens nachdem die Eidgenössische Ausländerkommission EKA (1996) im Auftrag des Bundesrats ein entsprechendes »Integrationskonzept« vorlegte bzw. etwa zeitgleich städtische Integrationsleitbilder in Zürich und Bern (hier federführend Hans-Rudolf Wicker) entstanden (Piñero 2015), liefen auch diese Diskursstränge stärker zusammen und bildeten einen bis heute wirkmächtigen »Migration-Integration-Komplex« (Espahangizi 2018, S. 46).

Ein weiterer wichtiger Beleg für den diskursiven Wendepunkt in der Schweiz Mitte der 1990er Jahre ist, dass Migrationssemantiken nun auch erstmals von »Betroffenen« als Selbstbeschreibung übernommen wurden. 1994/95, zur selben Zeit also, als die Figur des »Migranten« auch eine kulturtheoretische Aufwertung erfuhr (Flusser 2007, orig. 1994), wurden erste »MigrantInnen«-Foren gegründet, zunächst in Zürich, dann in Bern.⁴⁸ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich in der Schweiz niemand in der politischen Öffentlichkeit selbst als Migrant oder Migrantin bezeichnet. Dass die Gründung dieser Foren auch im direkten Kontext der Vorbereitungen für den NGO-Weltfrauenkongress in Peking stand⁴⁹, an dem Migrationsfragen im Fokus standen, unterstreicht die Bedeutung trans- und internationaler Verflechtungen, Resonanzen und Dynamiken, die sich auf unterschiedlichen Ebenen und Kanälen konstitutiv durch die Genealogie des Migrationsdiskurses in der Schweiz ziehen. Internationale Diskurse stellten die Akteure in der Schweiz nicht selten unter Handlungsdruck, eröffneten aber neue Gestaltungsspielräume und wurden immer wieder auch bewusst als politische und epistemische Ressourcen aufgegriffen. Entsprechend muss die Entwicklung in der Schweiz auch in Wechselwirkung mit der Entstehung eines globalen und speziell auch europäischen Migrationsregimes gesehen werden (Rass und Wolff 2018). Was hierbei auf epistemischer Ebene ins Auge fällt, ist, dass in der imaginären Vogelperspektive auf weltweite Migration ein neues Bewusstsein eines »globalen Zeitalters« im Wandel zum Ausdruck kam – eines jedoch, das keinen »Abschied vom Nationalstaat« bedeutete (Albrow 1998), sondern diesen im Bewegungsraum des Globalen neu verortete.

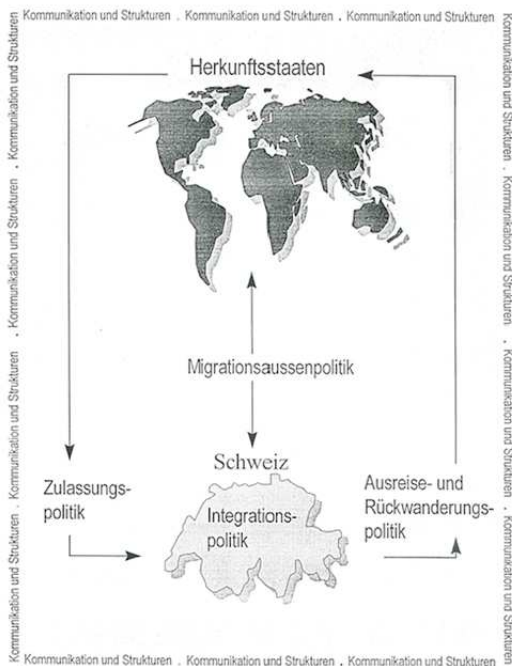
Ab Mitte der 1990er Jahre entwickelte der Migrationsdiskurs in der Schweiz eine eindruckliche Eigendynamik – und das, obwohl das 1993 in Auftrag gegebene umfassende Migrationsgesetz in der Form nie umgesetzt wurde. Der konkrete Vorschlag einer weiteren, vom Bundesrat 1996 einberu-

48 Interview von KE mit Isabelle My Hanh Derungs, 8.8.2019 (Telefon), mit Maude Lebert, 14.8.2019, Zürich, mit Anni Hefti, 8.1.2020, Zürich.

49 Interview mit Anni Lanz, 8.10.2019, Basel.

fenen Expertenkommission Migration (1997), die sich am kanadischen Punktesystem orientierte und, wie Abb. 2 schematisch illustriert, ebenfalls von einem integrierten, global ausgerichteten Verständnis von Migrationspolitik ausging, wurde schlussendlich nicht aufgegriffen.⁵⁰

Abbildung 2: Politikfelder der Migration



Quelle: Expertenkommission Migration 1997, S. 15.

Der Vorschlag war unter Mitwirkung der seit den späten 1980er Jahren entstandenen ExpertInnen-Netzwerke und speziell auch des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien SFM erarbeitet worden. Er spiegelt somit sowohl die eng gekoppelte Entwicklung von Migrationspolitik und Migrationsforschung in der Schweiz wider (vgl. Bade 2017) – als auch ein sich schließendes Zeitfenster des engen ideellen und personellen Austauschs. Der Migrationsdiskurs entwickelte in den Folgejahren ein gesellschaftliches bzw. mediales Eigenleben, das auf die Rückversicherung der Wissenschaften nicht

50 Interview von KE mit Andreas Wimmer, 4.9.2017, New York.

mehr in derselben Form wie in den frühen 1990ern angewiesen war und dessen Fluchtpunkt der bis heute umstrittene (Selbst-)Befund ›Migrationsgesellschaft‹ darstellt. Auch wenn der wissenschaftlich fundierte Vorschlag der Expertenkommission in der Schublade verschwand, wurde hier ein Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt, der bis Mitte der 2000er Jahre zu einer von politischen Machtkämpfen und Kompromissen geprägten Integration verschiedener staatlicher Regelungsfelder im Namen der Migration führte. Das neue ›Ausländergesetz‹, die Zusammenlegung der Bundesämter für Ausländer- und Flüchtlingsfragen zu einem Schweizerischen Bundesamt für Migration bis 2005 sowie die Implementierung eines umfassenden Zentralen Migrationsinformationssystems ZEMIS bis 2008 (Espahangizi und Mähr 2020) sind Ausdruck dieser vielschichtigen Entwicklung. Mit der Konvergenz bzw. Kopplung der verschiedenen Zulassungs- und Präsenzregime der Schweiz (Arbeitsmarkt, Asyl, Integration etc.) im Namen der ›Migration‹ formierte sich ein Schweizer ›Migrationsregime‹, das nun unter einem konzeptuellen Dach integriert wurde.

Trotz dieser längerfristigen rechtlichen Entwicklungen hatten die Auseinandersetzungen und Debatten rund um eine neue Migrationspolitik, die Ende 1989 in der Schweiz begannen, das diskursive Feld bereits bis Mitte der 1990er Jahre in einer Weise verschoben, dass der Schweizer Historiker Georg Kreis die Schweiz in öffentlichen Vorträgen bereits als »Migrationsland« bezeichnen konnte. Das Sprechen von Migration wirkte zu der Zeit bereits so selbstverständlich, dass es zum Normalfall erklärt werden konnte. Rund 25 Jahre bevor das Bernische Historische Museum die Pforten zu seiner Migrationsausstellung öffnete, stellte Kreis bereits fest: »Migration gehört zur Normalität der Weltgeschichte.«⁵¹ Denn: »Die Geschichte der Menschheit ist eine Geschichte der wandernden Menschen, des homo migrans.«⁵²

Literatur

- Albrow, Martin. 1998. *Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im globalen Zeitalter*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Arbenz, Peter. 1995. *Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik*. Bern: EJPD.
- Bade, Klaus J. 2002. Historische Migrationsforschung. In *Migrationsforschung und Interkulturelle Studien – Zehn Jahre IMIS*, Hrsg. Jochen Oltmer, 55–74. Göttingen: V&R unipress.

⁵¹ Georg Kreis: Vortrag vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft und der Paritätischen Vereinigung Schweizer-Ausländer, Winterthur, 8.5.1996. Privataarchiv KE. Interview von KE mit Georg Kreis, 2.11.2018, Zürich.

⁵² Georg Kreis: Vortrag vor dem Dt. Geschichtsforschenden Verein des Kantons Freiburg, Freiburg, 14.11.1995. Privataarchiv KE.

- Bade, Klaus J. 2017. *Migration – Flucht – Integration. Kritische Politikbegleitung von der »Gastarbeiterfrage« bis zur »Flüchtlingskrise«. Erinnerungen und Beiträge*. Karlsruhe: von Loeper.
- Bade, Klaus J., und Jochen Oltmer. 2004. *Normalfall Migration*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Berlinghoff, Marcel. 2013. *Das Ende der »Gastarbeit«. Europäische Anwerbestopps 1970–1974*. Paderborn: Schöningh.
- Berlinghoff, Marcel. 2016. Die Bundesrepublik und die Europäisierung der Migrationspolitik seit den späten 1960er Jahren. In *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, Hrsg. Jochen Oltmer, 931–966. Berlin: De Gruyter.
- BFS Bundesamt für Statistik. 2005. *Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Moduls »Mobilität und Migration« der SAKE 2003*. demos: Informationen aus der Demografie 4/2004. Neuchâtel: BFS.
- BIGA, und BFA. 1991. *Bericht über Konzeption und Prioritäten der schweizerischen Ausländerpolitik der Neunziger Jahre*. Bern: Bundesamt für Industrie Gewerbe und Arbeit & Bundesamt für Ausländerfragen.
- Boswell, Christina. 2016. The »Epistemic Turn« in Immigration Policy Analysis. In *Handbook on Migration and Social Policy*, Hrsg. Gary P. Freeman, und Nikola Mirilovic, 11–27. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bundesrat. 1991. *Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991*. Bundesblatt 3 (27): 291–323.
- Castles, Stephen. 1994. La sociologie et la peur de »cultures incompatibles«: Commentaires sur le rapport Hoffmann-Nowotny. In *Europe: Montrez Patte Blanche. Les Nouvelles Frontières du Laboratoire Schengen*, Hrsg. Marie-Claire Caloz-Tschopp und Micheline Fontollie-Honore, 370–384. Genf: Centre Europe – Tiers Monde.
- Castles, Stephen, und Mark James Miller. 1993. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. New York: The Guilford Press.
- EKA Eidgenössische Ausländerkommission. 1996. *Umriss zu einem Integrationskonzept*. Bern: EJPD.
- Elmer, Sara, Konrad J. Kuhn, und Daniel Speich Chassé, Hrsg. 2014. *Handlungsfeld Entwicklung. Schweizer Erwartungen und Erfahrungen in der Geschichte der Entwicklungsarbeit*. Basel: Schwabe.
- Espahangizi, Kijan. 2018. Ab wann sind Gesellschaften postmigrantisch? Wissenshistorische Überlegungen ausgehend von der Schweiz. In *Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik*, Hrsg. Naika Foroutan, Juliane Karakayali, und Riem Spielhaus, 35–55. Frankfurt a.M.: Campus.
- Espahangizi, Kijan. 2019. The »Sociologic« of Postmigration. A Study in the Early History of Social Research on Migration and Integration in Switzerland, 1960–73. In *Switzerland and Migration. Historical and Current Perspectives on a Changing Landscape*, Hrsg. Barbara Lüthi und Damir Skenderovic, 33–59. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Espahangizi, Kijan. 2020. The »Cultural Turn« of Postmigrant Conviviality. A Historical Case Study on Practices and Discourses of Cultural Diversity and Multiculturalism in Switzerland, 1970s–1990s. In *Diversity and Otherness. Transcultural Insights into Norms, Practices, Negotiations*. Hrsg. Lisa Gaupp und Giulia Pelillo-Hestermeyer, 96–126. Berlin: De Gruyter.

- Espahangizi, Kijan. [2021]. Dialog – Zusammenarbeit – Solidarität. Lokale Akteurs-Netzwerke und das Wissen der Integration in Zürich, 1965–1975. In *Lokale Wissensregime der Migration*, Hrsg. Manuel Liebig, Jan Lange und Charlotte Räuchle. Wiesbaden: Springer VS.
- Espahangizi, Kijan, und Moritz Mähr. 2020. The Making of a Swiss Migration Regime. Electronic Data Infrastructures and Statistics in the Federal Administration, 1960s–1990s. *Journal of Migration History* 6 (3): 379–404.
- Espahangizi, Kijan, und Monika Wulz. 2020. The Political and the Epistemic in Twentieth Century. Historical Case Studies. *KNOW – A Journal on the Formation of Knowledge* 4 (2): 161–175.
- Expertenkommission Migration. 1997. *Ein neues Konzept der Migrationspolitik. Bericht der Expertenkommission Migration im Auftrag des Bundesrates*. Bern.
- Foroutan, Naika, Juliane Karakayali, und Riem Spielhaus, Hrsg. 2018. *Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Delaquis, Ernst. 1921. *Der neueste Stand der Fremdenfrage*. Öffentlicher Vortrag, gehalten in St. Gallen am 22. Oktober 1921. Bern: Stämpfli.
- Düvell, Franck 2002. *Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa*. Berlin: Assoziation A.
- Flusser, Vilém. 2007. *Von der Freiheit des Migranten: Einsprüche gegen den Nationalismus*. Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Gees, Tobias 2006. *Die Schweiz im Europäisierungsprozess. Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzepte am Beispiel der Arbeitsmigrations-, Agrar- und Wissenschaftspolitik, 1947–1974*. Zürich: Chronos.
- Georgi, Fabian. 2019. *Managing Migration? Eine kritische Geschichte der Internationalen Organisation für Migration (IOM)*. Berlin: Bertz + Fischer.
- Gerber, Brigitta. 2003. *Die antirassistische Bewegung in der Schweiz. Organisationen, Netzwerke und Aktionen*. Zürich: Seismo.
- Gull, Thomas, und Dominik Schnetzer. 2011. *Die andere Seite der Welt. Was Schweizerinnen und Schweizer im humanitären Einsatz erlebt haben*. Baden: hier + jetzt.
- Hahn, Sylvia. 2012. *Historische Migrationsforschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Haug, Werner. 1978. *Einwanderung, Frauenarbeit, Mutterschaft. Probleme der schweizerischen Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik 1945–1976*. Bern: P. Lang.
- Haug, Werner. 1980. »Und es kamen Menschen...«. *Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz, 1914–1980*. Basel: Z-Verlag.
- Haug, Werner. 1988. Ausblick auf die Zukunft der schweizerischen Bevölkerung: Bevölkerungsperspektiven 1986–2025. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 124 (2): 193–210.
- Haug, Werner. 1995. *Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Grundlagen für eine schweizerische Migrationspolitik*. Bern: Bundesamt für Statistik.
- Haug, Werner, und Georg Kreis, Hrsg. 2017. *Zukunft der Migration. Reflexion über Wissenschaft und Politik*. Zürich: NZZ Libro.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1970. *Migration: Ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*. Stuttgart: Enke.
- Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim. 1978. Gastarbeiter in Europa – Eine neue Völkerwanderung? In *Keine Kinder – keine Zukunft? Zum Stand der Bevölkerungsforschung in Europa*, Hrsg. Lutz Francke und Hermann Schubnell, 35–41. Boppard: Boldt.
- Holenstein, André, Patrick Kury, und Kristina Schulz. 2018. *Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Baden: Hier und Jetzt.

- Kälin, Walter, und Rupert Moser, Hrsg. 1989. *Migrationen aus der Dritten Welt. Ursachen und Wirkungen*. Bern: Haupt.
- Knecht, Susanne. 1992. Migrationsforschung in der Schweiz. Ethnologieberichte/Hearingsbericht. *Forschungspolitische Früherkennung* 132. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat.
- Kubat, Daniel, und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny. 1981. Migration: Towards a New Paradigm. *International Social Science Journal* 33 (2): 307–329.
- Kury, Patrick. 2003. *Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz, 1900–1945*. Zürich: Chronos.
- Lässig, Simone, und Sven Steinberg. 2017. Knowledge on the Move. New Approaches toward a History of Migrant Knowledge. *Geschichte und Gesellschaft* 43 (3): 313–346.
- Mösslinger, Martina. 2019. Die UNESCO und ihr Einfluss auf die Sozialwissenschaften anhand des Beispiels der sozialwissenschaftlichen Assimilationsforschung (1954–1962). In *Geschichte der Sozialwissenschaften im 19. und 20. Jahrhundert. Idiome – Praktiken – Strukturen*, Hrsg. Uwe Dörk und Fabian Link, 203–226. Berlin: Duncker & Humblot.
- Nieswand, Boris, und Heike Drotbohm, Hrsg. 2014. *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Oelgemöller, Christina. 2017. *The Evolution of Migration Management in the Global North*. London: Routledge.
- Oltmer, Jochen. 2017. *Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart*. Darmstadt: Theiss.
- Pécoud, Antoine. 2014. *Depoliticising Migration. Global Governance and International Migration Narratives*. Basingstoke: Palgrave Pivot.
- Pedrina, Vasco. 1990. GBH mobilisiert für neue Immigrations-Politik. *Diskussion: Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik* 11: 11f.
- Pedrina, Vasco, und Stefan Keller, Hrsg. 2018. *Von der Kontingentierungspolitik zur Personenfreizügigkeit. Gewerkschaftliche Migrationspolitik im Wettlauf gegen Diskriminierungen und Lohndumping*. Bern: UNIA.
- Piñeiro, Esteban. 2015. *Integration und Abwehr: Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*. Zürich: Seismo.
- Poutrus, Patrice. 2019. *Umkämpftes Asyl. Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart*. Berlin: Christoph Links Verlag.
- Radtke, Frank-Olaf. 1996. Fremde und Allzufremde. Zur Ausbreitung des ethnologischen Blicks in der Einwanderungsgesellschaft. In *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*, Hrsg. Hans-Rudolf Wicker, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof und Andreas Wimmer, 333–352. Zürich: Seismo.
- Rass, Christoph, und Frank Wolff. 2018. What Is in a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal. In *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?*, Hrsg. Andreas Pott, Christoph Rass und Frank Wolff, 19–64. Wiesbaden: Springer.
- Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Kommission Bevölkerungspolitik). 1985. *Sterben die Schweizer aus? Die Bevölkerung der Schweiz: Probleme – Perspektiven – Politik*. Bern: Haupt.
- Skenderovic, Damir. 2018. Humanitäre Tradition als politische Deutungsformel: Die Asyldebatten der 1970er und 1980er Jahre. In *Wo liegt die »Humanitäre Schweiz«?*

- Eine Spurensuche in 10 Episoden*, Hrsg. Miriam Baumeister, Thomas Brückner und Patrick Sonnack, 175–195. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Skenderovic, Damir, und Gianni D'Amato. 2008. *Mit dem Fremden politisieren. Rechtspopulistische Parteien und Migrationspolitik in der Schweiz seit den 1960er Jahren*. Zürich: Chronos.
- Speich Chassé, Daniel. 2013. Internationale Organisationen und die Schweiz. Chancen eines globalgeschichtlichen Forschungsfeldes. *Zeitschrift für Geschichte* 20 (1): 258–274.
- Strategiegruppe EJP/EDA/EVD. 1989. *Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre*. Bern.
- Stricker, Yann. 2019. ›International Migration‹ Between Empire and Nation. The Statistical Construction of an Ambiguous Global Category in the International Labour Office in the 1920s. *Ethnicities* 19 (3): 469–485.
- Wicker, Hans-Rudolf. 2003. Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung. In *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms ›Migration und interkulturelle Beziehungen‹*, Hrsg. Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi und Werner Haug, 12–64. Zürich: Seismo.
- Wicker, Hans-Rudolf, Jean-Luc Alber, Claudio Bolzman, Rosita Fibbi, Kurt Imhof, und Andreas Wimmer, Hrsg. 1996. *Das Fremde in der Gesellschaft. Migration, Ethnizität und Staat*. Zürich: Seismo.